



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**ANTITERRORISMO EN LA UNIÓN
EUROPEA: RETO COMPARTIDO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A

ELIZABETH ORTUÑO RAMÍREZ

DIRECTORA: MTRA. ANA CRISTINA CASTILLO PETERSEN

Ciudad Universitaria, 2013





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

A mis padres, a quienes les debo todo lo que soy, por ser un ejemplo para mí y porque gracias a su amor, dedicación, guía y apoyo incondicional, he llegado hasta este punto.

Papá, gracias por ser un ejemplo de carácter, perseverancia y responsabilidad.

Mamá, gracias por estar siempre para mí, por tu bondad, sacrificio y dedicación.

Este logro es también de ustedes. Con la promesa de seguir siempre adelante, mi eterno agradecimiento.

Al resto de mi familia y pilares fundamentales en mi vida, Grecia, Felipe y Leonel, gracias por su compañía y cariño.

A Álvaro, por tu amistad y por los gratos momentos vividos durante los últimos años, mi paso por la universidad no hubiera sido igual sin ti. A Arleen, por una amistad que perdura en el tiempo. A Jorge, gracias por tu apoyo, cariño e incomparable compañía. Que éste sea el primero de más logros por compartir.

A mi asesora, mi más profundo agradecimiento por su aportación intelectual, apoyo, tiempo y disposición, los cuales permitieron llevar esta tesis a buen término.

A mis sinodales, Dr. Alejandro Chanona, Mtra. Beatriz Nadia Pérez, Mtro. Isaac Morales y Mtra. Alma Rosa Amador, por el tiempo que dedicaron a leer el presente trabajo y por los valiosos comentarios que ayudaron a enriquecerlo.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por el legado más grande que pudiera recibir: el desarrollo de mi formación profesional y humana.

Índice

Introducción.....	i
1. Terrorismo	1
1.1. ¿Qué es el terrorismo?	1
1.2. Terrorismo en la Unión Europea.....	15
1.2.1. Principales grupos terroristas en Europa	18
1.2.1.1. Facción del Ejército Rojo	18
1.2.1.2. Ejército Republicano Irlandés	18
1.2.1.3. Brigadas Rojas	19
1.2.1.4. ETA (<i>Euskadi Ta Askatasuna</i>)	20
1.2.2. La amenaza actual	25
1.3. Impacto del 9/11 en la percepción del terrorismo	29
1.3.1. Guerra contra el terrorismo	31
1.3.2. Necesidad de combatirlo en la UE	33
2. La estrategia de la Unión Europea contra el terrorismo	36
2.1. Las dos estrategias: antiterrorismo y contraterrorismo.....	36
2.2. Antecedentes del combate al terrorismo en la UE	38
2.3. El 9/11 y la nueva estrategia antiterrorista comunitaria	43
2.3.1. Plan de Acción para combatir el terrorismo	45
2.3.2. Lista común de terroristas	46
2.3.3. Decisión marco del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo	49
2.3.4. Orden Europea de Detención y Entrega	50

2.3.5.	Una Europa segura en un mundo mejor: Estrategia Europea de Seguridad	53
2.3.6.	Gestión integrada de las fronteras exteriores	54
2.3.7.	Equipos multinacionales para el intercambio de información	56
2.3.8.	Mecanismo de evaluación de los sistemas legales y su ejecución a escala nacional en la lucha contra el terrorismo	56
2.3.9.	Cooperación con terceros Estados	58
2.3.10.	La UE y la guerra contra el terrorismo.....	63
2.3.11.	Balance de la estrategia antiterrorista comunitaria posterior al 9/11.....	72
2.4.	Replanteamiento posterior a los atentados en Madrid	76
2.4.1.	Declaración de lucha contra el terrorismo	79
2.4.2.	Plan de Acción contra el terrorismo	83
2.4.3.	Programa de La Haya	84
2.4.4.	Cooperación en materia de información	86
2.4.4.1.	SitCen	86
2.4.4.2.	Eurojust	88
2.4.5.	Cooperación en materia de seguridad fronteriza	88
2.4.5.1.	Sistema de Información Schengen (SIS)	88
2.4.5.2.	Frontex	95
2.4.5.3.	Sistema de Información de Visados (VIS)	96
2.4.6.	Cooperación con terceros Estados	97
2.4.7.	Balance de la estrategia antiterrorista comunitaria posterior al 11-M	98

3. Estrategia antiterrorista actual	104
3.1. Los atentados en Londres y el último replanteamiento	104
3.2. Estrategia de la UE de Lucha contra el Terrorismo: prevención, protección, persecución y reacción	109
3.2.1. Prevención	110
3.2.2. Protección.....	115
3.2.3. Persecución.....	119
3.2.4. Respuesta.....	121
3.2.5. Plan de Acción de la Estrategia.....	124
3.2.6. Balance de la Estrategia.....	125
3.3. Programa específico: prevención preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo (2007-2013)	126
3.4. Programa de Estocolmo	128
3.5. Estrategia de Seguridad Interior	129
3.6. EUROSUR.....	132
3.7. Profundización de la cooperación transfronteriza: Decisión Prüm	133
3.8. Cooperación con terceros Estados y organismos internacionales	135
3.8.1. Estados Unidos	135
3.8.2. Terceros países	138
3.8.3. Organismos internacionales	140
3.9. Balance del replanteamientos posterior al 7-J	144
3.10. Evaluación de la estrategia antiterrorista actual	146
3.10.1. Informe del Coordinador de Lucha Antiterrorista de la UE	146
3.10.2. Eurobarómetro	149

3.10.3. EU Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT)	151
3.10.3.1. Evolución del terrorismo durante los últimos años	154
3.10.3.2. Balance del TE-SAT	161
3.10.4. Lucha antiterrorista: ¿factor o consecuencia de la integración?	163
Conclusiones	165
Siglas y acrónimos	172
Fuentes consultadas	173

Índice de figuras

Figura 1. Número de ataques fallidos, frustrados o completados; número de sospechosos arrestados en la UE (2006-2011).	154
--	-----

Antiterrorismo en la Unión Europea: reto compartido

Introducción

Si bien el terrorismo no es un fenómeno nuevo, en los últimos años se ha internacionalizado y se ha vuelto un factor importante en las relaciones internacionales contemporáneas. Éste presenta en la actualidad aspectos específicos que lo distinguen de otras épocas: tiene un carácter transnacional, una poderosa base religiosa y nacionalista, alta letalidad de los ataques y una marcada orientación antioccidental, especialmente por parte de los grupos fundamentalistas islámicos.

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos provocaron una gran conmoción a nivel internacional. A partir de ese suceso, los Estados replantearon su enfoque respecto al problema. Mientras Estados Unidos adoptó una conducta más unilateral, los países miembros de la Unión Europea (UE) optaron por cooperar entre ellos en numerosos ámbitos. La estrategia elegida por la UE se sustenta en la concepción de que una actuación conjunta frente a un problema de este tipo tiene mayores posibilidades de éxito. A partir de entonces, la UE decidió intensificar sus esfuerzos contra la actividad terrorista y comenzar a trabajar en una estrategia común.

Durante algunos años no hubo más atentados como los de 2001, sin embargo, los ataques ocurridos de Madrid en 2004 y en Londres en 2005 demostraron que el territorio de la UE también es un objetivo para los grupos vinculados al terrorismo internacional y que las medidas que se habían establecido hasta entonces no eran capaces de proteger adecuadamente el territorio de la Unión de ataques de tal magnitud.

Aunado a la amenaza externa, durante los últimos años se han descubierto redes terroristas en suelo europeo, por lo que los esfuerzos por combatir las se han

intensificado. Para hacer frente a esta amenaza, la UE se ha visto en la necesidad de adoptar numerosas y diversas medidas tendientes a mejorar y fortalecer la cooperación entre los países miembros, y aumentar la colaboración de la UE con el exterior, con el objetivo de mejorar sus capacidades para afrontar el problema.

Sin embargo, ésta no ha sido una tarea fácil. La UE enfrenta el gran reto de lograr la cooperación entre 27 países, en numerosos y diversos ámbitos. Esta labor resulta sumamente compleja, pues intervienen muchos aspectos inherentes a la integración. Ejemplo de ello es la dificultad para armonizar los diferentes instrumentos y procedimientos enfocados en combatir el problema en todos los Estados. Esta cuestión se ve obstaculizada por las divergencias relacionadas con la cesión de competencias y la distribución de responsabilidades que exige una acción colectiva ante una amenaza compartida. De igual forma, la diversidad de instituciones, agencias y legislaciones nacionales plantea serias dificultades para establecer la cooperación entre los miembros de la UE, en un tema tan sensible como lo es la seguridad.

Asimismo, la poca o mucha experiencia que cada Estado ha tenido con el terrorismo, influye en la percepción de sus gobiernos y de su opinión pública, lo cual a su vez repercute en la priorización que se le da al tema terrorista tanto en la agenda nacional como en la comunitaria. Es decir, la voluntad política de los países para concretar medidas y llegar a acuerdos, depende de qué tanto interés tenga en atender el tema. Evidentemente, entre los 27 países de la UE existen numerosas diferencias en este aspecto. Esta situación también provoca que algunas medidas tomen incluso años para ser implementadas y ejecutadas, lo cual evidentemente merma la eficacia de la estrategia.

En este sentido, el contexto de integración es lo que le da el carácter especial a la lucha contra el terrorismo en la UE. A las cuestiones expuestas anteriormente, se suman también aspectos como la permeabilidad de las fronteras y el espacio común que da lugar a la libre circulación de las personas. Dicha libertad conlleva una pérdida de control de los Estados sobre el flujo de personas a través de las fronteras. El espacio único europeo debe ir acompañado de mayores esfuerzos

por parte de los Estados puesto que, por la dinámica de la UE, la lucha contra el terrorismo escapa de la competencia exclusiva de los Estados y adquiere una mayor complejidad, lo cual exige un mayor grado de cooperación. De ésta depende en gran medida la seguridad de la UE, de sus Estados miembros y la eficacia de la estrategia antiterrorista comunitaria.

La toma de conciencia sobre todas estas cuestiones ha llevado a la evolución y el replanteamiento de las formas de cooperación entre los Estados miembros de la UE para hacer frente al terrorismo. Las diferentes acciones que se han emprendido a partir de 2001, constituyen piezas de una estrategia comunitaria integral, de la cual carecía la UE hace más de diez años. Sin embargo, esto no hubiera sido posible sin las tres coyunturas críticas sucedidas durante la década pasada, entendidas éstas como las crisis provocadas por los grandes atentados terroristas, las cuales alteran el equilibrio institucional y abren un periodo de cambios significativos en los países, en este caso los miembros de la UE.

Estas coyunturas, al exponer la vulnerabilidad europea, generaron un sentido de urgencia en la UE y la consecuente movilización y trabajo en las instituciones comunitarias para desarrollar las bases de la acción conjunta. Asimismo, los diferentes atentados sirvieron en su momento para exponer las deficiencias de la estrategia, y de esta forma fue posible ir mejorándola hasta consolidar la estrategia que se aplica actualmente, y que hasta el día de hoy, ha contribuido a impedir que se cometa otro atentado en territorio europeo.

El estudio de este tema en Relaciones Internacionales es importante, puesto que el terrorismo se ha colocado como un asunto importante en la agenda internacional, principalmente después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 y de la “guerra contra el terrorismo”, iniciada por George W. Bush. A raíz de ello, la UE ha demostrado tener una participación más activa al respecto, la cual se potencializó aún más con los ataques ocurridos en Madrid y en Londres

A pesar de tener una larga historia con el terrorismo, la UE se aleja de la estrategia seguida por cualquier otro país, dado el contexto de integración y todas

sus implicaciones. De esta manera, la Unión ha tratado de consolidar la cooperación entre sus Estados en numerosos y diversos ámbitos que son cruciales para hacerle frente a una amenaza que, en este contexto se vuelve común, por lo que no se le puede combatir de manera unilateral. Por ello la imperiosa necesidad de construir una estrategia común, con el objetivo principal de potencializar la cooperación y con ello lograr una política más eficaz contra este problema.

De ahí la importancia de analizar desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales cómo es que se interrelacionan dos fenómenos importantes en el contexto internacional actual: integración y terrorismo. Por un lado, la UE como forma más avanzada de integración y todo lo que ésta implica. Por el otro, el terrorismo internacional como amenaza grave para la estabilidad de los Estados y sociedades, y como fenómeno relevante tanto en la política interna, como en la agenda de política exterior de los países. Esta interrelación es única en el mundo, y por ello resulta importante analizar el complejo proceso de cooperación en la UE, las implicaciones y obstáculos que representa la actuación conjunta, así como el funcionamiento de las diferentes medidas que se han concretado en la materia, para así poder hacer una evaluación y determinar qué tan eficaz ha resultado la estrategia de la UE ante el problema terrorista.

A partir de los elementos anteriormente expuestos, se sostiene la hipótesis de que la política antiterrorista de la UE es reactiva y se moldea a partir de las coyunturas críticas. Una vez superadas las coyunturas críticas, la voluntad política se diluye progresivamente, afectando la implementación y la prioridad de la política antiterrorista comunitaria.

Para comprobar dicha hipótesis, a lo largo de la presente investigación se hace un análisis de las acciones que la UE desarrolló a partir de los atentados en Estados Unidos (2001), España (2004) y Reino Unido (2005), para hacer frente al terrorismo. A través de este estudio, el trabajo pretende cubrir cuatro objetivos. En primer lugar, analizar el impacto que los tres atentados referidos tuvieron en la UE y su estrategia antiterrorista; en segundo término, analizar los diferentes

mecanismos de cooperación con los que cuenta la UE para combatir el terrorismo; en tercer lugar, identificar las limitaciones a la cooperación entre los Estados, y finalmente determinar si el replanteamiento de la estrategia antiterrorista comunitaria ha sido eficaz.

La investigación está dividida en tres apartados. En el primer capítulo se analiza el fenómeno del terrorismo, mediante una descripción detallada de las diversas concepciones que existen sobre él y la forma en la que académicos, políticos, organismos internacionales y la UE lo conciben. Asimismo, en este capítulo también se realiza un breve recorrido histórico para estudiar la presencia del terrorismo en Europa, abordando los principales grupos terroristas con presencia en la región y aquellos países que han sido más afectados por el terrorismo a lo largo del tiempo. Finalmente, se hace un análisis del impacto que tuvieron los atentados del 9/11 en la percepción del fenómeno a nivel europeo. De esta manera, se proporcionan los elementos necesarios para proceder a analizar cómo respondió la UE a los tres grandes atentados ocurridos durante los últimos años.

Tras una revisión de los primeros esfuerzos conjuntos por combatir la amenaza en Europa, el segundo capítulo aborda de lleno la movilización en las instituciones comunitarias provocada por los atentados en Estados Unidos en 2001 y en España en 2004. Asimismo, se explican detalladamente las numerosas acciones y medidas desarrolladas por la UE en respuesta a esas dos coyunturas críticas, destacando los obstáculos y logros que se presentaron durante ambos periodos de crisis, durante los cuales se replantearon los medios e instrumentos con los que contaba la Unión para combatir el terrorismo.

En el tercer capítulo se efectúa un análisis de los atentados ocurridos en Londres y de la estrategia antiterrorista comunitaria diseñada en respuesta a tal suceso, la cual se aplica hoy en día. Para ello, se explica cada una de las medidas con las que cuenta la UE actualmente para hacer frente al problema. Por último se analizan diversos informes de evaluación de la estrategia antiterrorista comunitaria realizados recientemente por las instituciones comunitarias, con el objetivo de hacer una valoración y determinar qué tan eficaz ha resultado la estrategia tras los

diferentes replanteamientos. Finalmente, se presentan los principales hallazgos y conclusiones de la investigación.

1. Terrorismo

Antes de comenzar formalmente el análisis de la estrategia antiterrorista de la UE, es necesario realizar algunas precisiones conceptuales e históricas sobre el terrorismo, con el objetivo de entender mejor el fenómeno al cual la UE pretende hacer frente de manera conjunta. Este primer capítulo se divide en tres apartados y tiene como objetivo introducir al lector al estudio de un tema tan complejo como es el terrorismo.

La primera parte busca explicar el fenómeno terrorista, a partir del análisis de diversas definiciones elaboradas por académicos, políticos, investigadores, organismos internacionales, entre otros, con el objetivo de proporcionar un panorama más amplio respecto a todo lo que entraña el concepto.

En el segundo apartado se hará un breve recorrido histórico para analizar cómo ha afectado el terrorismo a los países de la UE a lo largo del tiempo y cuáles han sido los principales grupos terroristas en Europa. Finalmente, se plantea una descripción sobre el estado de la amenaza en la UE actualmente.

En el tercer y último apartado se abordará el impacto que tuvo el 9/11 en la percepción del terrorismo a nivel internacional y europeo, haciendo especial énfasis en la guerra contra el terrorismo iniciada por George W. Bush y su repercusión en la UE, para finalmente analizar el interés y la necesidad de la Unión de combatir el problema a partir de dichos atentados.

1.1. ¿Qué es el terrorismo?

A pesar de que el terrorismo ha estado presente en el mundo desde hace más de un siglo, hasta el día de hoy, la comunidad internacional no ha podido llegar a un consenso sobre cómo definirlo. Esta situación responde en gran parte a la complejidad del fenómeno y a las innumerables diferencias respecto a las motivaciones, medios y fines de los actos terroristas, que obstaculizan la

elaboración de una definición universal. Por esa razón, ha surgido una multiplicidad de concepciones sobre el término elaboradas por especialistas, académicos, *policy makers*, organismos internacionales y Estados.

Walter Laqueur, historiador especialista en seguridad y defensa, y académico distinguido del *Center for Strategic & International Studies (CSIS)*, afirma que este fenómeno ha adoptado características muy diferentes de una época a otra y de un país a otro, y que por esa razón, cualquier explicación que intente rendir cuentas de la totalidad de sus múltiples manifestaciones será sumamente vaga o totalmente errónea.¹ Laqueur define terrorismo como “la utilización de una furtiva violencia por parte de un grupo para la consecución de fines políticos, se dirige por regla general contra un gobierno y, con menos frecuencia, contra otro grupo, clase o partido”.² Sin embargo, afirma que cualquier definición que se aventure a ir más allá de señalar la sistemática utilización del asesinato, las lesiones y la destrucción, o la amenaza de tales actos, llevará a interminables controversias.³

Fernando Reinares, investigador principal de terrorismo internacional en el Real Instituto Elcano y catedrático de Ciencia Política en la Universidad Rey Juan Carlos, define el término de la siguiente manera: “Cuando una acción de violencia genera efectos psíquicos desproporcionados respecto a sus consecuencias materiales, adquiere peculiaridades propias de lo que se denomina terrorismo”.⁴ Es posible observar cómo ésta es una definición mucho más amplia y general, enfocada en el aspecto de la violencia y sus efectos, sin embargo, no especifica la motivación que conduce a realizar tales actos.

A lo largo de su libro *Political Terrorism: A Research Guide*, Alex Schmid examinó más de cien definiciones diferentes, con el objetivo de descubrir una explicación aceptable del término. Incluso condensó en una tabla los elementos presentes en las diversas definiciones y la frecuencia con la que aparecen. Encontró 22 elementos que van desde violencia, política, miedo, terror, hasta inocencia de las

¹ Walter Laqueur, *Una historia del terrorismo*, España, Paidós, 2003, p. 191.

² *Ibid.*, p. 125.

³ *Idem.*

⁴ Fernando Reinares, *Terrorismo y antiterrorismo*, España, Paidós, 1998, p. 15.

víctimas, clandestinidad y arbitrariedad. Al final del ejercicio, Schmid reconoció que probablemente ni siquiera dicha lista reunía todos los elementos necesarios para una buena definición.⁵

No obstante, con base en esos elementos Schmid construyó una extensa definición, misma que fue sometida a discusión entre 58 especialistas, sin embargo, sólo el 33% la encontró aceptable:

El terrorismo es un método de combate en el que víctimas sirven como objetivo instrumental de violencia [...] A través del uso de la amenaza o uso de la violencia, otros miembros caen en un estado de miedo crónico (terror) [...] El objetivo de este método es inmovilizar el blanco del terrorismo con el fin de producir desorientación, o para movilizar los objetivos secundarios de la demanda (gobierno) u objetivos de atención (opinión pública), hacia cambios de actitud que favorezcan los intereses a corto o largo plazo de los usuarios de este método de combate.⁶

Finalmente, su conclusión fue que la búsqueda de una definición adecuada sigue en pie. Por su parte, Bruce Hoffman propone la siguiente definición: “terrorismo es una actividad política humana que está dirigida a la creación de un clima general de miedo, y está diseñada para influenciar, de la forma que desea el protagonista, a otros seres humanos, y a través de ellos, un curso de eventos”.⁷

Es posible observar que en el ámbito académico los especialistas han construido numerosas y muy diversas definiciones, incluyendo, excluyendo o dándole más importancia a ciertos elementos. Esto ha derivado en una variedad de concepciones, algunas más reduccionistas que otras. Alex Schmid afirma que es necesaria la construcción de una definición, con el fin de evitar la peligrosa actitud de “*we’ll know it when we see it*”⁸ por parte de los expertos en antiterrorismo, dado que puede derivar en investigación mal realizada y en políticas equivocadas.⁹

⁵ Alex P. Schmid, *et al.*, *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, and Literature*, Estados Unidos, Transaction Books, 1988, pp. 5-6.

⁶ *Ibid.* pp. 1-2. Todas las traducciones al español presentes en la investigación son elaboración propia.

⁷ John Richard Thackrah, *Dictionary of terrorism*, Estados Unidos, Routledge, 2004, p. 77.

⁸ Esta frase hace referencia al hecho de identificar y clasificar un acontecimiento a partir de la realidad observable a pesar de que el suceso sea subjetivo y no esté claramente definido.

⁹ Alex P. Schmid, *op. cit.*, p.1.

A nivel nacional sucede algo parecido. Algunos Estados han elaborado e incluido un concepto propio dentro de su legislación nacional. Sin embargo, existen algunos casos en los que dentro de un país, las diferentes agencias, departamentos e instituciones entienden de manera diferente el término.

Ejemplo de ello es Estados Unidos. Resulta paradójico que el impulsor de la “guerra contra el terrorismo” no tenga una única definición. El Manual de Campo del Ejército de los Estados Unidos define el terrorismo como "el uso ilegal de -o amenaza de usar- la fuerza o violencia contra individuos o propiedades para ejercer coerción o intimidar gobiernos o sociedades, frecuentemente para lograr objetivos políticos, religiosos o ideológicos".¹⁰ Por otra parte, el Departamento de Estado en el Título 22 del Código de los Estados Unidos, Sección 2656f, lo define como: “violencia premeditada, políticamente motivada perpetrada contra objetivos no-combatientes ¹¹ , por grupos subnacionales o agentes clandestinos, generalmente con la intención de influenciar a una audiencia”.¹² Es posible observar que a pesar de tener elementos comunes, hay diferencias sustanciales entre ambas definiciones, principalmente el aspecto de la motivación. Esto responde a las diferentes prioridades, intereses y fines que persigue cada una de las agencias.¹³

Si a nivel nacional en ocasiones resulta complicado establecer una definición única, a nivel internacional existen más obstáculos que impiden lograr un consenso respecto a una definición concreta y normativa sobre qué se entiende por “terrorismo”. Algunos de estos impedimentos radican principalmente en la incapacidad de los Estados para: 1) establecer claramente la diferencia entre terrorismo y actos legítimos de resistencia, 2) lograr un acuerdo respecto al grado de responsabilidad jurídica que se puede atribuir a los Estados por actos de

¹⁰ Embajada de Estados Unidos en México, *¿Qué es el terrorismo?*, [en línea], Dirección URL: http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/bfdossierS_Terrorismo_quees.htm, [consulta: 13 de agosto de 2011].

¹¹ El término "no-combatiente" incluye a civiles y personal militar que en el momento del incidente se encuentra desarmado o fuera de servicio.

¹² *Idem*.

¹³ El caso de la UE será analizado más adelante.

terrorismo y 3) distinguir el régimen jurídico que se podría establecer con base en una convención integral.¹⁴

De los tres factores mencionados anteriormente, el primero es el que más peso ha tenido y el que se ha manifestado más claramente en las posturas de algunos Estados. Varios de ellos tienen reservas respecto a la adopción de una definición porque vivieron experiencias de colonización, y esto los ha llevado a defender a nivel internacional el concepto de “lucha de liberación nacional”.¹⁵ De ahí la dificultad de establecer una definición que no sea ambigua en cuanto a la identificación de movimientos de liberación nacional como grupos terroristas. En este sentido, se observa el peso que tiene la experiencia histórica, los valores, las diferentes realidades y percepciones nacionales, que hasta ahora han sido el principal impedimento para lograr un acuerdo internacional respecto a lo que el término debe representar.

Sin embargo, a pesar de estas divergencias, los Estados se han visto obligados a cooperar en la lucha contra el terrorismo desde la época de la Guerra Fría. Conscientes de las dificultades respecto a la definición, los Estados se han enfocado principalmente en la identificación de diferentes manifestaciones de terrorismo, es decir, una serie de actos de violencia cometidos contra intereses dignos de protección jurídica, como la vida, la libertad y la seguridad de las personas.¹⁶

Dichos actos se han plasmado en numerosos tratados bilaterales, multilaterales, regionales y universales. Sin embargo, ninguno de ellos constituye un instrumento jurídico internacional que abarque todos los aspectos del terrorismo, incluyendo

¹⁴ International Council on Human Rights Policy, *Discusión sobre Terrorismo. Riesgos y opciones para las organizaciones de Derechos Humanos*, ICHRP, Suiza, 2008, p. 5.

¹⁵ José Escribano Ubeda-Portugues, *El terrorismo ante el Derecho Internacional Público*, Madrid, Liber Factory, 2008, p. 24.

¹⁶ Joaquín Alcaide Fernández, *Las actividades terroristas ante el Derecho Internacional contemporáneo*, Tesis de Doctorado, España, Universidad de Sevilla, 1995, [en línea], p. 10, Dirección URL <http://fondosdigitales.us.es/tesis/tesis/997/las-actividades-terroristas-ante-el-derecho-internacional-contemporaneo/>, [consulta: 13 de agosto de 2011].

una definición. Se trata de un sistema fragmentario¹⁷, reflejado claramente en la existencia de 16 instrumentos internacionales que se han aprobado en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y que actualmente forman parte de la lucha mundial contra el terrorismo.¹⁸

Cada uno de dichos tratados está enfocado en aspectos particulares del terrorismo: financiamiento, atentados contra personas internacionalmente protegidas, navegación marítima, aeronaves, explosiones, rehenes, entre otros; y constituyen una serie de medidas generales que los Estados deben adoptar, siempre y cuando lo hayan ratificado. Todos se limitan a describir actos que podrían ser considerados terroristas.

En este sentido, se pone en evidencia el papel central que ha tenido la ONU en cuanto a legislación terrorista a nivel internacional. Destaca especialmente el debate en el seno de la Asamblea General desde que se introdujo el tema en la agenda del 28º periodo de sesiones, en 1973. Sin embargo, fue hasta 1996 cuando la Asamblea General en su Resolución 51/210 especificó algunas características del terrorismo, aunque no lo definió claramente:

Reitera que los actos criminales con fines políticos concebidos o planeados para provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en personas determinadas, son injustificables en todas las circunstancias, cualesquiera sean las consideraciones políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas, religiosas o de cualquier otra índole que se hagan valer para justificarlos.¹⁹

Por su parte, el Grupo Asesor sobre las Naciones Unidas y el Terrorismo elaboró en agosto de 2002, un informe en el que establece que:

En la mayoría de los casos, el terrorismo es esencialmente un acto político. Su finalidad es infligir daños dramáticos y mortales a civiles, y crear una

¹⁷ José Escribano Úbeda-Portugués, *Terrorismo y derecho penal internacional tras el 11-S. Nuevos desarrollos en la ONU y en la Unión Europea*, Tesis de Maestría, España, Universidad Internacional de Andalucía, 2004, [en línea], p. 33, Dirección URL: http://dspace.unia.es/bitstream/10334/68/1/0025_Escribano.pdf, [consulta: 13 de agosto de 2011].

¹⁸ Organización de las Naciones Unidas, *Comité contra el terrorismo. Convenios internacionales*, Dirección URL: <http://www.un.org/spanish/docs/comites/1373/convenciones.html>, [consulta: 13 de agosto de 2011].

¹⁹ Asamblea General, *Resolución 51/210*, [en línea], Dirección URL: <http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r210.htm>, [consulta: 13 de agosto de 2011].

atmósfera de temor, generalmente con fines políticos o ideológicos (ya sean seculares o religiosos). El terrorismo es un acto delictivo, pero se trata de algo más que simple delincuencia. Para superar el problema del terrorismo es necesario comprender su carácter político y también su carácter básicamente criminal y su psicología.²⁰

De esta forma, es posible identificar los esfuerzos hechos por la ONU para aclarar el término. No obstante, los documentos en los que se ha llegado a delinear una definición de 'terrorismo' –como los mencionados anteriormente–, no han sido convenios internacionales, sino documentos informativos y no vinculantes que no implican un reconocimiento por parte de los Estados de lo que en ellos se establece.

Cabe destacar, que aun sin una definición clara de terrorismo, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha exhortado a los Estados a través de diferentes resoluciones a combatirlo, prevenirlo, penalizarlo e incluso prohibirlo dentro de las legislaciones nacionales, principalmente después de los ataques del 11 de septiembre.²¹

En 2005, el entonces Secretario General de la ONU, Kofi Annan, en un informe titulado "Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos", hizo un llamado a los Estados para adoptar con urgencia una definición de terrorismo similar a la contenida en el informe del Grupo de Alto nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, que establece que "toda acción cuyo objetivo sea causar la muerte o graves daños físicos a civiles o no combatientes, cuando dicha acción tenga, por su índole o contexto, el propósito de intimidar a la población u obligar a un gobierno o una organización internacional a

²⁰ Organización de las Naciones Unidas, *Informe del Grupo Asesor sobre las Naciones Unidas y el Terrorismo*, [en línea], Dirección URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/513/00/PDF/N0251300.pdf?OpenElement>, [consulta: 13 de agosto de 2011].

²¹ Destacan las resoluciones: 1373 (28 de septiembre de 2001), 1566 (8 de octubre de 2004) y 1624 (14 de septiembre de 2005). Organización de las Naciones Unidas, *Acciones contra el terrorismo, Resoluciones del Consejo de Seguridad*, [en línea], Dirección URL: <http://www.un.org/spanish/terrorism/sc-res.shtml>, [consulta: 13 de agosto de 2011].

hacer o no hacer algo, no puede justificarse por ningún motivo y constituye un acto de terrorismo".²²

El mismo año, durante la Cumbre Mundial de la ONU, los dirigentes de los Estados condenaron inequívocamente el terrorismo "en todas sus formas y manifestaciones, independientemente de quién lo cometa, dónde y con qué propósitos, puesto que constituye una de las amenazas más graves para la paz y la seguridad internacionales".²³ Asimismo, tomaron la determinación de llevar a término la redacción de un proyecto de convenio general sobre el terrorismo internacional que incluyera una definición jurídica de actos terroristas durante el sexagésimo período de sesiones de la Asamblea General, objetivo que hasta la fecha no se ha logrado.

Cabe destacar que el debate sobre dicho convenio general está presente desde 1996. A pesar de ello, el estancamiento de la discusión respecto a la definición de 'terrorismo' a la que ya se ha hecho alusión, ha impedido su consolidación. Actualmente, la Sexta Comisión de la Asamblea General –encargada de las cuestiones jurídicas– sigue examinando el proyecto de convenio. Éste integraría los 16 acuerdos suscritos en materia terrorista, así como una definición que cuente con un amplio apoyo de la comunidad internacional, que desde luego estaría sujeto a la ratificación de cada uno de los Estados.²⁴

Aunque parece poco probable que se consolide el convenio general por las razones anteriormente expuestas, el tema sigue sobre la mesa. Incluso en vísperas del décimo aniversario del 9/11, el Secretario General del organismo, Ban Ki-moon, lamentó el poco progreso de la iniciativa e instó a los miembros a seguir

²² Kofi Annan, *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos*, [en línea], Dirección URL: <http://www.un.org/spanish/largerfreedom/contents.htm>, [consulta: 13 de agosto de 2011].

²³ Centro de Información de las Naciones Unidas, *Terrorismo*, [en línea], Dirección URL: <http://www.cinu.mx/temas/derecho-internacional/terrorismo-internacional/>, [consulta: 13 de agosto de 2011].

²⁴ Organización de las Naciones Unidas, *Comité contra el terrorismo*, [en línea], Dirección URL: <http://www.un.org/spanish/docs/comites/1373/definicion.html>, [consulta: 13 de agosto de 2011].

trabajando para superar sus diferencias y alcanzar un acuerdo, dado que el terrorismo es injustificable y debe cesar, señaló.²⁵

Otros instrumentos internacionales que evidencian la imposibilidad de llegar a un consenso sobre la definición del fenómeno terrorista son el Convenio para Prevenir y Castigar los delitos de Terrorismo de 1971 elaborado por la Organización de Estados Americanos (OEA), y el Convenio Europeo sobre la Supresión del Terrorismo de 1977. Resulta paradójico que a pesar de que ambos son instrumentos jurídicos enfocados específicamente en este problema y establecen todo un *modus operandi* para atacarlo, ninguno de los dos establece una definición.²⁶

En gran medida, las definiciones tan limitadas o la ausencia de éstas, responden al interés de evitar confrontaciones en el seno de los organismos internacionales. Más aún cuando se trata de temas tan complejos y con tantas implicaciones a nivel nacional como lo es el terrorismo, que derivan necesariamente en posiciones y opiniones diferenciadas. De ahí que a pesar de las 24 convenciones (ocho regionales y 16 de alcance universal), 44 resoluciones de la Asamblea General de la ONU, 35 del Consejo de Seguridad, y organismos internacionales condenando el fenómeno durante años, no existe aún una definición común por parte de los Estados.

Las definiciones anteriormente expuestas evidencian que las diferentes conceptualizaciones responden a intereses específicos, sean Estados u organizaciones internacionales. Cada una va dirigida a un objetivo específico y tienen un campo de acción definido, por esa razón incluyen o excluyen ciertos elementos, básicamente por cuestiones operativas.

²⁵ EFE, "Ban Ki-moon pide pacto mundial contra el terrorismo en vísperas del aniversario del 11-S", [en línea], México, *CNNMéxico.com*, 9/11/11, Dirección URL: <http://mexico.cnn.com/mundo/2011/09/09/ban-ki-moon-pide-pacto-mundial-contra-el-terrorismo-en-visperas-del-11-s>, [consulta: 10 de septiembre de 2011].

²⁶ Christopher Swinarski, "Del terrorismo en el derecho internacional público", Argentina, *Derecho Internacional Humanitario y áreas vinculadas*, núm. 78, agosto de 2003 Dirección URL: http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/19_swinarski.pdf, [consulta: 10 de septiembre de 2011].

En este punto es importante mencionar que, pesar de la inexistencia de una definición única, la identificación de los elementos que constituyen el terrorismo permite diferenciarlo de aquellos actos violentos que pudieran ser englobados dentro del término.

Ejemplo de ello son los grupos de liberación nacional o de resistencia, a los que ya se hizo alusión anteriormente. Estos tienen en común con el terrorismo que ambos son grupos violentos al margen de la ley, por lo que para distinguirlos, los contextos históricos, geográficos y sobre todo, la opinión popular, desempeñan un papel fundamental. Dichos aspectos son los que de alguna manera ejercen influencia ante la percepción del país afectado y de la comunidad internacional, por lo que básicamente están sujetos a una interpretación subjetiva.

En esta cuestión de interpretación e identificación del terrorismo, hay que tomar en consideración el uso del lenguaje por parte de los gobiernos e instituciones, como una herramienta para alcanzar sus fines mediante el convencimiento de la población. En este sentido, el uso del término por parte de los Estados también resulta útil para desacreditar enemigos potenciales.

Asimismo, la complejidad del fenómeno ha llevado a considerar las intervenciones de algunos ejércitos como actos terroristas, por ejemplo, la intervención de Israel en Palestina, la de Rusia en Chechenia y las intervenciones de Estados Unidos en diferentes países. Sin embargo, estos actos no pueden ser catalogados como terrorismo estrictamente hablando, pues existe un bagaje de leyes que ayudan a los Estados a justificarlos. No obstante, algunos actos pueden ser englobados en el término “terrorismo de Estado” cuando el gobierno actúa en el límite de la ley.

Un Estado debe velar por la seguridad de sus habitantes, sin embargo, este tipo de terrorismo se refiere al incumplimiento de este deber, es decir, cuando un Estado no provee seguridad a su población y hace un uso ilegítimo de la violencia por medio de sus fuerzas armadas y la administración de justicia. Lo que lo distingue del terrorismo es que éste último busca la difusión masiva para conseguir sus fines políticos, y el terrorismo de Estado busca encubrir los hechos,

para mantener un *status quo* dentro de la población por medio del miedo.²⁷ De igual forma, otra de las diferencias entre estos dos tipos de terrorismo sería que uno es perpetrado por grupos de civiles, y el otro, como su nombre lo dice, es realizado o financiado por un gobierno. En resumen, el terrorismo de Estado implica que un país, “amparándose en la legitimidad de sus actos, utilice clandestinamente y al margen de la ley procedimientos terroristas²⁸ orientados a inducir miedo a una población, para alcanzar objetivos sociales, políticos o militares, o fomentar comportamientos que de otra forma no se lograrían”.²⁹

En este sentido, se observan diferencias notables entre el terrorismo en el cual se enfoca la presente investigación y otros actos que, aun con algunas similitudes, pudieran englobarse equivocadamente en la misma categoría. A pesar de la ausencia de un término único consensuado, se entiende por terrorismo aquello que reúne los elementos analizados previamente en ese capítulo.

Considerando las diversas definiciones analizadas hasta el momento, una definición propia de terrorismo incluiría los siguientes elementos: violencia (sistemática), generación de terror en la población (impacto psicológico mayor a los daños materiales), víctimas civiles, destrucción, objetivos y motivaciones fundamentalmente políticas.

Es importante destacar que la finalidad política constituye un elemento fundamental para identificar un acto terrorista y diferenciarlo de otros actos violentos. Más adelante se analizarán algunos de los principales grupos terroristas en Europa, tales como ETA (*Euskadi Ta Askatasuna*) e IRA (Ejército Republicano Irlandés, por sus siglas en inglés), entre otros, para ejemplificar el amplio espectro de motivaciones que pueden tener estos grupos, que van desde buscar la independencia de un territorio, hasta provocar un cambio de gobierno. Sin embargo, todos ellos recurren a los mismos medios violentos para la consecución

²⁷ Alexander George, *Western state terrorism*, Reino Unido, Polity Press, 1999, p. 43.

²⁸ Estos pueden ser el uso extrajudicial de las fuerzas armadas o policiales, organización y apoyo a grupos terroristas simulados o reales e incluso negligencia deliberada en su persecución. *Idem*.

²⁹ *Idem*.

de sus objetivos, y por lo mismo, se vuelven un problema para los países y gobiernos en turno.

Para efectos de la presente investigación, a continuación se analiza la definición de la UE con el objetivo de determinar qué es lo que los países miembros acordaron reconocer como terrorismo, para así identificar qué es lo que pretenden atacar a través de su política antiterrorista.

La primera aproximación al fenómeno terrorista dentro de la UE se ubica en 1977, con la firma de la Convención Europea para la Supresión del Terrorismo. Sin embargo, tal documento no ofrece una definición del fenómeno. Dada su naturaleza procedimental, se limita a ofrecer una lista de actos terroristas.³⁰ Esta convención constituiría el único instrumento regional común en materia terrorista durante veinticuatro años.

Algunos años después, se abordó el tema de manera más específica y con mayor profundidad durante la reunión informal de los Ministros de Justicia e Interior de los Estados miembros, celebrada en La Gomera el 14 de octubre de 1995. Sin embargo, en el documento final de la reunión no se ofrece una explicación concreta sobre a qué se refiere con “terrorismo”. Además, el hecho de que el asunto se tratara a nivel ministerial y que sólo se produjeran declaraciones al respecto, refleja el poco interés que existía en ese momento de elaborar algún tipo de legislación vinculante que incluyera una definición común para todos los Estados miembros.

La definición se formuló finalmente por necesidad y porque la nueva situación internacional después de los ataques del 9/11 orillaron a hacerlo. El Consejo de la Unión Europea en su Decisión marco³¹ del 13 de junio de 2002, introdujo una

³⁰ Consejo de la Unión Europea, *Convención Europea para la Represión del Terrorismo*, [en línea], Dirección URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/090.htm>, [consulta: 11 de septiembre de 2011].

³¹ La Decisión marco es un instrumento establecido en el Tratado de Maastricht (1992), que tiene como objetivo aproximar las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros en materia de cooperación policial y judicial. La Decisión es propuesta por la Comisión Europea o por algún Estado miembro, y adoptada por unanimidad por el Consejo de la UE. Obliga a los Estados en cuanto al resultado que deba conseguirse, sin embargo, deja a las autoridades nacionales la elección de la forma y los medios.

definición común y específica de “delitos de terrorismo” en todos los Estados Miembros. En ella se establece que:

Los delitos de terrorismo se definen como actos intencionados, a que se refieren las letras a) a i) tipificados como delitos según los respectivos derechos nacionales que por su naturaleza o su contexto, puedan lesionar gravemente a un país o a una organización internacional cuando su autor los cometa con el fin de: intimidar gravemente a una población, obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo, o desestabilizar gravemente o destruir las estructuras fundamentales políticas, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional.³²

Los actos establecidos del inciso a) al i) de la Decisión son: atentados contra la vida o integridad de las personas; secuestro o toma de rehenes; destrucciones masivas en instalaciones gubernamentales o públicas, lugares públicos o propiedades privadas; apoderamiento ilícito de aeronaves y de buques o de otros medios de transporte colectivo; fabricación, tenencia, adquisición, transporte, suministro o utilización de armas; liberación de sustancias peligrosas, o provocación de incendios, inundaciones o explosiones cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas; perturbación o interrupción del suministro de agua, electricidad u otro recurso natural fundamental cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas; o la amenaza de ejercer cualquiera de estas acciones.³³

Además, la Decisión marco define “grupo terrorista” como toda organización estructurada de más de dos personas, establecida durante cierto periodo de tiempo, que actúa de manera concertada. La dirección de un grupo terrorista y la participación en sus actividades deben ser consideradas, según la Decisión, delitos relativos a un grupo terrorista.³⁴ Años después, en noviembre de 2008, los Ministros de Justicia de los países miembros aprobaron una Decisión marco en la que se amplía el concepto de terrorista. Los Ministros acordaron incluir a aquellas

³² Diario Oficial de las Comunidades Europeas, *Decisión Marco del Consejo del 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo*, [en línea] Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:164:0003:0007:ES:PDE>, [consulta: 11 de septiembre de 2011].

³³ *Idem.*

³⁴ *Idem.*

personas que reclutan terroristas para su organización, entrenamiento e inspiración con cualquier tipo de “provocación pública”³⁵, es decir, no sólo aquel que cometa los delitos.

En este sentido, el concepto de terrorismo de la UE tiene dos elementos: uno objetivo y otro subjetivo. El primero lo constituye la infracción penal grave y se refiere básicamente al elemento material, a los actos tipificados en la Declaración. El elemento subjetivo es el propósito u objetivo que motiva a realizar tal acto.³⁶

Indudablemente, la Decisión marco del Consejo representa un gran avance considerando que sólo seis de los quince Estados miembros tenían en marcha una legislación antiterrorista en septiembre de 2001, y además, las definiciones estaban lejos de ser uniformes. De esta forma, la UE se convirtió en el primer actor internacional de importancia en acordar una definición común del terrorismo.³⁷

En este sentido, la declaración constituye un parteaguas en materia antiterrorista a nivel comunitario. Los atentados del 9/11 y su impacto a nivel mundial obligaron a los entonces quince Estados de la UE a definir a qué exactamente le iban a hacer frente mediante su estrategia antiterrorista. Si bien algunos Estados tenían ya una larga historia de combate al terrorismo, los atentados en Estados Unidos demostraron que el terrorismo había evolucionado a un nuevo nivel de letalidad y destrucción, y que Europa también podría ser blanco de esta amenaza.

³⁵ Presidencia francesa del Consejo 2008, *Resultados del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior*, [en línea], Dirección URL: http://www.eu2008.fr/PFUE/site/PFUE/lang/es/resultats_JAI.html, [consulta: 11 de septiembre de 2011].

³⁶ Eugenia Dumitriu, “The E.U.’s Definition of Terrorism: The Council Framework Decision on Combating Terrorism”, [en línea], Alemania, *German Law Journal*, vol. 05, núm. 05, noviembre de 2004, Dirección URL: http://www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol05No05/PDF_Vol_05_No_05_585-602_special_issue_Dumitriu.pdf, [consulta: 11 de septiembre de 2011].

³⁷ Javier Argomaniz, “El proceso de institucionalización de la política antiterrorista de la Unión Europea”, [en línea], España, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 91, octubre de 2010, Dirección URL: www.cidob.org/es/content/download/.../6_JAVIER+ARGOMANIZ.pdf, [consulta: 11 de septiembre de 2011].

1.2. Terrorismo en la Unión Europea

Martha Crenshaw, experta en terrorismo y miembro del Centro para la Seguridad Internacional y la Cooperación de la Universidad de Stanford, afirma que tanto el fenómeno terrorista como la concepción que se tiene de él dependen del contexto histórico –político, económico y social–, y de cómo los grupos o individuos que participan o responden a las acciones terroristas se relacionan con el mundo en el que actúan.³⁸ Es decir, el terrorismo no siempre ha existido como se conoce actualmente, sino que se ha ido adaptando a las condiciones específicas de cada época, mismas que lo han dotado de ciertas características particulares. Esto hace posible distinguir ciertas etapas del fenómeno conforme a varios criterios.

La palabra ‘terrorismo’ se popularizó durante la Revolución Francesa y para los jacobinos –quienes lo ejercían– tenía una connotación positiva. El político conservador inglés, Edmund Burke, fue de los primeros en utilizar el término para referirse al “Régimen del Terror”, aquel orden que se estableció durante el periodo de revueltas de la Revolución Francesa en 1793.³⁹ Éste constituía un instrumento de gobierno del Estado revolucionario que tenía como objetivo intimidar a grupos contrarrevolucionarios, subversivos y disidentes. Maximiliano Robespierre consideraba que durante la revolución, el terror era necesario para que la democracia triunfara, y éste se materializó en miles de ejecuciones en guillotina realizadas en público. A partir de entonces, la palabra se popularizó y años más tarde se adoptó para referirse a otro tipo de actos.⁴⁰

El origen intelectual del terrorismo moderno se ubica en Europa a finales del siglo XIX. En ese surgimiento tuvieron una influencia significativa procesos como la Revolución Francesa, la progresiva y acelerada urbanización de las sociedades occidentales, la aparición de los medios de comunicación masiva y la invención de

³⁸ Martha Crenshaw, *Terrorism in context*, Estados Unidos, Pennsylvania University Press, 2007, p. 3.

³⁹ Jonathan Barker, *El sinsentido del terrorismo*, España, Intermón Oxfam Editorial, 2004, p. 17.

⁴⁰ Walter Laqueur, *op.cit.* p. 36.

la dinamita, todos ellos ligados al proceso de industrialización que se estaba desarrollando en el mundo occidental.⁴¹

A partir de ese momento, David Rapoport identifica cuatro oleadas globales de terrorismo, entendidas como ciclos de actividades en un determinado periodo, cuya característica principal es su carácter internacional. Es decir, estas actividades ocurren en varios países, con un común denominador que da forma a los grupos que participan y a las relaciones entre ellos. En este sentido, el autor distingue cuatro oleadas: la anarquista, la anticolonial, la de nueva izquierda y la religiosa.⁴²

La primera va de 1880 a 1914, fue de corte anarquista y nacionalista, y estuvo caracterizada por el magnicidio como *modus operandi*. Su principal objetivo era la destrucción violenta de los regímenes imperantes, para propiciar un nuevo modelo de sociedad. Destacan principalmente los asesinatos de cuatro Jefes de Estado europeos: el Presidente francés Sadi Carnot; el Presidente del Consejo de Ministros de España, Antonio Cánovas; la Emperatriz de Austria, Isabel de Wittelsbach; y el Rey Umberto de Italia.⁴³

El impacto de la llamada “Golden Age of Assassination” fue tal, que los gobiernos más afectados clamaron por una cooperación policial internacional y un mejor control de fronteras. Incluso el Presidente de Estados Unidos, Theodore Roosevelt, pidió establecer como crímenes las acciones de los anarquistas en algún tratado internacional. Sin embargo, este primer esfuerzo internacional para combatir el terrorismo fracasó por los diferentes intereses y divisiones existentes entre los Estados durante los años previos a la Primera Guerra Mundial. De hecho, el asesinato del Archiduque Francisco Fernando y su relación con el

⁴¹ Rubén Sánchez, *Seguridades en construcción en América Latina*, Colombia, Universidad del Rosario, 2008, p. 378.

⁴² James M. Ludes, *et al.*, *Attacking terrorism: elements of a grand strategy*, Estados Unidos, Georgetown University Press, 2004, pp. 47-48.

⁴³ Walter Laqueur, *op. cit.*, p. 47.

desencadenamiento de esa terrible guerra, influyó para que el entusiasmo por la estrategia del magnicidio disminuyera considerablemente en la segunda oleada.⁴⁴

El perfeccionamiento de la bomba, la extensión del uso de la dinamita y la creciente influencia de la prensa escrita propiciaron que este tipo de terrorismo se propagara principalmente por Europa occidental y los Balcanes.

La primera oleada fue sustituida paulatinamente por otra después de la Primera Guerra Mundial. Esta nueva oleada abarcó de la década de 1920 hasta la de 1960. En esta segunda etapa, las ideologías desempeñaron un papel muy importante, principalmente los nacionalismos exacerbados y los discursos revolucionarios, derivados del proceso de desintegración de los imperios y de la descolonización posteriores a las dos guerras mundiales. Según Rapoport, fue el periodo donde el terrorismo tuvo más éxito, ya que fue el medio utilizado por los movimientos que condujeron a la independencia de distintos países.⁴⁵

En esta época también hubo algunos intentos internacionales para contener el terrorismo, ahora en el seno de organizaciones internacionales. Motivados por el asesinato de Alejandro I de Serbia (1903), en la Sociedad de Naciones se elaboraron dos proyectos de convenciones, sin embargo, ninguno se concretó porque países como Italia y Hungría bloquearon cualquier esfuerzo. Años después, en Naciones Unidas, varios de los nuevos Estados habían sido colonias, por ello consideraban a los terroristas anticolonialistas como “luchadores de la libertad”. Esa fue la principal razón por la que los debates en el seno de la ONU respecto al tema terrorista no fueron productivos.⁴⁶

Posteriormente, llegó la oleada de “nueva izquierda” que comenzó a finales de la década de 1960 y se extendió hasta los años noventa. Su *modus operandi* se basó en actividades como asesinatos, toma de rehenes, y secuestro de naves y aeronaves. Además, el aumento de la cobertura de la televisión contribuyó a

⁴⁴ James M. Ludes, *et al.*, *op. cit.* p. 52.

⁴⁵ Rubén Sánchez, *op. cit.*, p. 379.

⁴⁶ *Idem.*

incrementar el impacto de los actos terroristas. Fue en este periodo cuando se formaron los grupos terroristas que más han afectado a algunos países de Europa.

1.2.1. Principales grupos terroristas en Europa

Entre los grupos que marcaron la historia del terrorismo en Europa destacan: la Facción del Ejército Rojo en Alemania, las Brigadas Rojas en Italia, el Ejército Revolucionario Irlandés en Reino Unido y ETA en España. A continuación se describen brevemente las principales características de estos grupos, con el objetivo de que a través de un panorama histórico sea posible entender las realidades nacionales que han incidido en la toma de decisiones en la UE en materia antiterrorista.

1.2.1.1. Facción del Ejército Rojo

Fue el grupo terrorista más importante de Alemania Occidental durante los años 70, también fue conocido como banda Baader-Meinhof. Sus integrantes eran principalmente estudiantes de clase media que rechazaban la sociedad convencional y buscaban justicia social. La Facción realizó numerosos actos de violencia, entre ellos varios atentados contra instalaciones de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el asesinato del dirigente de la Democracia Cristiana en Berlín. Este grupo y las Brigadas Rojas de Italia son ejemplos de organizaciones terroristas de izquierda fuertemente influenciadas por el contexto de Guerra Fría. En 1998, después de 20 años de amenazar la estabilidad de Alemania con su campaña de secuestros y asesinatos, la Facción comunicó que cesaba sus actividades.⁴⁷

1.2.1.2. Ejército Republicano Irlandés (IRA)

El Ejército Republicano Irlandés marcó la historia del terrorismo europeo. Este grupo formado a finales de los años sesenta, pugnaba por la reunificación de Irlanda y la independencia de ésta de Reino Unido. Por medio de acciones violentas, esta agrupación sembró el terror en Reino Unido durante más de 30 años, provocando miles de muertos y heridos. A partir de los noventa, IRA

⁴⁷ Peter R. Neumann, *Old & new terrorism*, Estados Unidos, Polity, 2009, p. 2.

comenzó conversaciones con el gobierno británico, que resultarían en un alto al fuego en 1997.⁴⁸ Finalmente el 28 de julio de 2005, mediante un comunicado la organización ordenó a todos sus militantes deponer las armas y finalizar la lucha armada. Sin embargo, existen actualmente facciones escindidas del grupo, como IRA Auténtico e IRA de la Continuidad, que se niegan a reconocer el cese de la lucha armada y pretenden lograr la reunificación de Irlanda mediante el uso de la fuerza, por lo que siguen realizando atentados.⁴⁹

1.2.1.3. Brigadas Rojas

Este grupo y la Facción del Ejército Rojo, constituyeron los dos grupos más violentos en Europa. Su principal similitud radica en que ambos tenían proyectos de transformación cultural y social de sus países, que gozaban de muy poco apoyo popular, razón por la cual decidieron optar por la violencia. A diferencia de otros grupos, las Brigadas se componían de estudiantes y de miembros de la clase trabajadora que apoyaban la ideología del comunismo. El objetivo del grupo era usar el terror para desatar un conflicto que eventualmente volviera las ciudades italianas ingobernables. De esta forma, se crearían las condiciones ideales para desarrollar un proletariado políticamente consciente de su papel histórico.⁵⁰ A partir de 1978, estos terroristas empezaron la violenta campaña que los convirtió en el grupo más importante del continente en esa época. Entre sus atentados más relevantes está el secuestro y asesinato del Primer Ministro italiano, Aldo Moro.⁵¹

Cabe destacar que además de las Brigadas, otros grupos de extrema izquierda y neofascistas llevaron a cabo actos terroristas durante el mismo periodo. Por esta

⁴⁸ Durante el alto al fuego, la facción escindida de IRA, IRA Auténtico, llevó a cabo un atentado con coche bomba en la ciudad de Omagh, ocasionando la muerte de 29 personas e hiriendo a más de 200. Ha sido el atentado más brutal del conflicto en Irlanda del Norte.

⁴⁹ R. Bustamante, "Irlanda del Norte y el IRA: las claves de un conflicto que amenaza el proceso de paz", [en línea], España, *20minutos.es*, 10/03/2009, Dirección URL: <http://www.20minutos.es/noticia/455834//>, [consulta: 2 octubre de 2011].

⁵⁰ Tom Buchanan, *Europe's troubled peace*, Reino Unido, Wiley-Blackwell, 2006, p. 184.

⁵¹ Randall David Law, *Terrorism: a history*, Estados Unidos, Polity Press, 2007, p. 271.

razón, particularmente el terrorismo en Italia a partir de los años sesenta y hasta la década de los ochenta, fue el asunto más violento y complicado de Europa.⁵²

1.2.1.4. ETA

ETA (Patria Vasca y Libertad) es una organización terrorista vasca fundada en 1959, que nació como alternativa ideológica con cuatro pilares básicos: la defensa del euskara, el etnicismo (como fase superadora del racismo), el antiespañolismo y la independencia de los territorios que, según reivindican, pertenecen a Euskadi: Álava, Vizcaya, Guipúzcoa, Navarra (en España), Lapurdi, Baja Navarra y Zuberoa (en Francia).⁵³

Para lograr sus objetivos, ETA se valió de acciones violentas durante muchos años, entre las que destaca el asesinato del Presidente español, Luis Carrero Blanco en 1973. En los años ochenta, el grupo llevó a cabo un gran número de sangrientos atentados, que condujeron a la búsqueda, detención y apresamiento de varios de sus militantes por parte de autoridades españolas y francesas. A lo largo de su historia, ETA pactó algunos ceses unilaterales de fuego, que eventualmente fueron rotos y provocaron la suspensión del diálogo con el gobierno español.⁵⁴

Tras la solicitud hecha por varios mediadores internacionales, el 5 de septiembre de 2010 ETA anunció en un comunicado un alto al fuego y se manifestó a favor del diálogo y la negociación para la consecución de su proyecto independentista.⁵⁵ El 10 de enero de 2011, ETA declaró que dicho alto el fuego sería permanente, general y verificable por observadores internacionales.⁵⁶ Finalmente, el 20 de

⁵² Tom Buchanan, *op. cit.*, p. 184.

⁵³ s/a, "Especiales: ETA", [en línea], España, *Elmundo.es*, s/f, Dirección URL: <http://www.elmundo.es/eta/historia/index.html>, [consulta: 2 octubre de 2011].

⁵⁴ Jesús Sanoja, *Diccionario de terrorismo*, Venezuela, CEC, 2002, p. 271.

⁵⁵ s/a, "Declaración de ETA", [en línea], España, *ElPaís.com*, 05/09/2010, Dirección URL: http://www.elpais.com/articulo/espana/Declaracion/ETA/elpepuesp/20100905elpepunac_5/Tes, [consulta: 2 octubre de 2011].

⁵⁶ J.A Rodríguez, "ETA anuncia un alto al fuego 'permanente, general y verificable'", [en línea], España, *ElPaís.com*, 10/01/11, Dirección URL: http://www.elpais.com/articulo/espana/ETA/anuncia/alto/fuego/permanente/general/verificable/elpepuesp/20110110elpepunac_7/Tes, [consulta: 2 octubre de 2011].

octubre de 2011 el grupo anunció el cese definitivo de su actividad armada y emplazó a los gobiernos español y francés a abrir un diálogo directo para solucionar las consecuencias del conflicto.⁵⁷

Cabe destacar que esta organización es reconocida como terrorista en la mayoría de los países, entre los que figuran Argentina, Francia, Estados Unidos y evidentemente España, así como en organizaciones internacionales como la ONU. Las acciones que ha llevado a cabo la agrupación han sido condenadas enérgicamente por la opinión pública e incluso por algunas organizaciones no gubernamentales como Amnistía Internacional. Esto refleja el impacto que tuvo ETA no sólo a nivel nacional, sino regional e incluso internacional.

A pesar del comunicado de ETA de abandonar definitivamente la lucha armada, la UE considera que es muy pronto para revisar la posibilidad de retirar a la banda ETA de la lista de organizaciones terroristas de la UE en la que está incluida desde 2001. El Estado miembro afectado, en este caso España, deberá ser quien tome la iniciativa de solicitar al resto de socios europeos que se mantenga a ETA en la lista, y suele ser una decisión respetada por los Estados miembros.⁵⁸

Esos cuatro grupos fueron los que tuvieron más impacto durante la tercera oleada, llevando a cabo numerosos ataques que privaron de la vida a muchas personas. La Fracción del Ejército Rojo y las Brigadas Rojas buscaban derrocar al sistema y denunciar al capitalismo a través de actos terroristas. El poco apoyo popular recibido fue un factor determinante para que las autoridades los derrocaran relativamente rápido. Por otra parte, los grupos que buscaban crear Estados independientes, como IRA, recibieron apoyo importante de las poblaciones que

⁵⁷ Ángeles Escrivá, “ETA anuncia el cese definitivo de su ‘actividad armada’”, [en línea], España, *EIMundo.es*, 20/10/11, Dirección URL: <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/10/19/espana/1319034890.html>, [consulta: 2 octubre de 2011].

⁵⁸ Europa Press, “La UE no va a revisar ahora si retira a ETA de la lista de organizaciones terroristas”, [en línea], España, *EIMundo.es*, 21/10/11 Dirección URL: http://www.elmundo.es/elmundo/2011/10/21/union_europea/1319211182.html, [consulta: 2 octubre de 2011].

simpatizaban con su causa y por esta razón se mantuvieron durante periodos más largos.⁵⁹

En estos casos, cabe destacar el papel principal que desempeñaron los países afectados para lograr, de manera unilateral, un tránsito exitoso de la violencia al cese de actividades por parte de los grupos que amenazaban su paz y seguridad. Terrorismo como el de ETA e IRA, al atacar básicamente contra un Estado específico y dada la naturaleza de sus demandas y objetivos, conducen al país afectado a plantear alternativas que les permitan detener los atentados en contra de su población, y la negociación se posiciona como la opción más viable. De la capacidad del gobierno de alcanzar acuerdos con los grupos terroristas, depende el cese de sus actividades, y con ello el éxito o fracaso de su estrategia nacional de combate al terrorismo.

En este tipo de terrorismo, con un campo de acción delimitado geográficamente, la UE desempeña un papel secundario. Como se explicará más adelante, la Unión sólo provee de herramientas a los Estados miembros, para que estos a su vez hagan uso de ellas en los diferentes ámbitos de la lucha antiterrorista (prevención, protección, persecución, etc.). En este sentido, el éxito logrado en casos como ETA e IRA, es un ejemplo claro del papel preponderante del Estado y de su política antiterrorista nacional, que a su vez se apoya en los mecanismos comunitarios.

Los atentados más representativos de la tercera oleada a nivel internacional fueron: los ataques de IRA en Irlanda del Norte (1972)⁶⁰, el incidente en los Juegos Olímpicos de Múnich (1972)⁶¹, el secuestro de Ministros de Petróleo de la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo) en Viena (1975), y el

⁵⁹ Stephen Sloan, *Terrorism: a present threat in context*, Estados Unidos, Berg, 2006, p. 7.

⁶⁰ IRA lanzó un ataque con bomba que mató a 15 personas e hirió a 130 en la ciudad de Belfast. Veinte bombas más detonaron en la ciudad durante 25 minutos, creando pánico en la población. Diez días después, tres coches bomba dejaron 6 personas muertas.

⁶¹ Ocho terroristas palestinos secuestraron a 11 atletas israelíes. En un rescate fallido organizado por las autoridades alemanas, murieron nueve rehenes y cinco terroristas. Este es uno de los atentados que más cobertura ha tenido, después de los ataques en Estados Unidos, Madrid y Londres.

secuestro y asesinato del Primer Ministro Italiano, Aldo Moro (1978), al que ya se hizo referencia anteriormente.⁶²

Ante esta coyuntura, desde finales de la década de 1970, la preocupación respecto al terrorismo empezó a colocarse como asunto importante en la agenda de política exterior de varios países europeos. Además, el interés de Naciones Unidas en el tema también aumentó drásticamente. Esto se reflejó en la firma de numerosos tratados relacionados con el terrorismo, así como en el incremento en la cooperación para combatir el problema.⁶³

Si bien durante la década de 1980 las actividades terroristas disminuyeron en Europa, el terrorismo nunca dejó de ser una amenaza para los países del continente. Ejemplo de ello fue la masacre de ciudadanos europeos durante los atentados simultáneos en los aeropuertos de Roma y Austria, y la explosión de una bomba en el aeropuerto de Frankfurt, ambos perpetrados por la organización palestina Al Fatah-Consejo Revolucionario en 1985, así como el caso Lockerbie⁶⁴ en 1988.⁶⁵

Hasta esa época, la principal amenaza habían sido esos grupos de derecha o de izquierda, que de cierta forma se limitaban a operar en sus países. Sin embargo, progresivamente el alcance del fenómeno dejó de ser interno y empezó a desarrollarse el terrorismo internacional. En este punto conviene hacer una distinción entre éste y el terrorismo transnacional.

El terrorismo transnacional es el que de una u otra manera atraviesa fronteras estatales, porque quienes lo ejecutan mantienen estructuras organizativas o desarrollan actividades violentas en más de un país, incluso en territorios sobre los cuales no tienen jurisdicción las autoridades a las que dirigen sus demandas, además involucra a individuos de dos o más nacionalidades, sean las víctimas o los terroristas. Estos incidentes están relacionados con objetivos que afectan

⁶² Stephen Sloan, *op.cit.*, p. 6-8.

⁶³ James M. Ludes, *op. cit.*, p. 60.

⁶⁴ El 21 de diciembre de 1988, el vuelo 103 de Pan American que iba de Frankfurt a Nueva York explotó sobre Lockerbie, Escocia, matando a 258 personas. El gobierno de Libia aceptó la responsabilidad del atentado.

⁶⁵ Jackson Spielvogel, *Historia Universal. Civilización de Occidente*, México, Cengage Learning, 2010, p. 951.

directamente a dos o muy pocos Estados, pero no adquieren un alcance propiamente internacional. Los atentados perpetrados por los palestinos serían un ejemplo, si bien se realizaron en otros Estados, sus objetivos no formaban parte de un proyecto político ambicioso de alcance global, sino que tenían propósitos más estatistas.⁶⁶

Por otra parte, de acuerdo con Fernando Reinares, el terrorismo internacional puede ser definido como:

En primer lugar, el que se practica con la deliberada intención de afectar la estructura y distribución del poder en regiones enteras del planeta o incluso a escala misma de la sociedad mundial. En segundo término, aquel cuyos actores individuales y colectivos hayan extendido sus actividades por un significativo número de países o áreas geopolíticas en consonancia con el alcance de los propósitos declarados.⁶⁷

Es decir, para que el terrorismo sea internacional tiene que reunir dos características: tener como propósito alterar el orden mundial y contar con una estructura organizativa ampliamente extendida. No debe ser confundido con la mera externalización de la violencia más allá de las fronteras estatales, como lo hace por ejemplo, el Departamento de Estado de EE.UU., que define al terrorismo internacional como aquel que involucra a ciudadanos o a territorios de más de un país.

En esta cuarta oleada, que va de 1990 hasta la actualidad, el terrorismo tiene un marcado carácter religioso, especialmente en el mundo islámico. Además se pasa de un terrorismo indiscriminado a uno de destrucción masiva, caracterizado por ataques suicidas. Durante este periodo, el fenómeno se ha potencializado por factores como la globalización, los desarrollos tecnológicos y las sofisticadas

⁶⁶ Ministerio de Defensa de España, Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Lucha contra el terrorismo y derecho internacional*, [en línea], 239 pp., España, Dirección URL: <http://www.ieee.es/publicaciones/cuadernos-estrategia/cuadernos/cuaderno-133.html>, [consulta: 25 de octubre de 2011].

⁶⁷ Fernando Reinares, *op. cit.*, p. 175.

armas con alto potencial destructivo. Esto se reflejó claramente en los ataques del 9/11.⁶⁸

Las cuatro oleadas, aunque diferentes en cuanto a ideología y estrategia, han tenido tres características en común: su propósito revolucionario de crear un mundo nuevo, su dependencia a los medios de comunicación para amplificar su mensaje y finalmente su duración limitada, pues todas se agotaron después de treinta o cuarenta años. Por esta razón, Rapoport prevé un declive del terrorismo islamista en un futuro y su eventual sustitución por otro tipo de terrorismo, aunque no especifica cuáles serían las características de éste.⁶⁹

1.2.2. La amenaza actual

Actualmente, la UE enfrenta dos tipos de amenazas terroristas: la endógena y la exógena. El terrorismo endógeno, al que ya se hizo alusión anteriormente, es el que surge y opera en los países de Europa, y que alcanzó su mayor intensidad a finales de los años setenta y comienzos de los ochenta, cuando estaban en auge organizaciones como IRA en Reino Unido, las Brigadas Rojas en Italia y ETA en España.⁷⁰

Actualmente la intensidad del terrorismo endógeno es menor en comparación con otros años. Hasta hace unos meses, ETA aún seguía siendo motivo de preocupación para la UE y para los españoles en mayor medida, a pesar de que durante los últimos años sus atentados habían disminuido considerablemente. En 2010, el Coordinador Antiterrorista de la UE, Gilles de Kerchove, se refirió al terrorismo endógeno como una de las mayores amenazas de la Unión al afirmar que "incluso los grupos con agendas muy circunscritas geográficamente, como ETA, que atenta básicamente en un Estado miembro, tiene extensas conexiones internacionales".⁷¹

⁶⁸ Rubén Sánchez, *op. cit.*, p. 148.

⁶⁹ Fernando Reinares y Antonio Elorza, *El nuevo terrorismo islamista. Del 11-S al 11-M*, España, Paidós, 2004, p. 65.

⁷⁰ Rubén Sánchez, *op. cit.*, p. 148.

⁷¹ EFE, "Coordinador de la UE dice que ETA tiene extensas conexiones internacionales", *ABC.es*, 3/06/2010, Dirección URL: <http://www.abc.es/agencias/noticia.asp?noticia=407499>, [consulta: 2 de octubre de 2011].

Por otro lado, está la amenaza del terrorismo exógeno. Al Qaeda⁷² y el conjunto de organizaciones terroristas de carácter islamista vinculadas con dicho grupo, han impulsado en los últimos años una cooperación sin precedentes. Al Qaeda representa un peligro de magnitud diferente al de las organizaciones terroristas nacionales.⁷³ El entonces Alto Representante del Consejo para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), Javier Solana, lo subrayó en el Informe sobre Seguridad Europea que presentó al Consejo de Salónica: “este nuevo tipo de terrorismo parece dispuesto a utilizar violencia ilimitada y a causar muertes masivas, además de estar inclinado al empleo de armas de destrucción masiva”.⁷⁴

Las principales diferencias entre ambos tipos de terrorismo es que el endógeno busca primordialmente consolidar el éxito que ya obtuvo, principalmente al interior de un Estado, y generalmente es combatido a través de medidas implementadas por los Estados afectados, como es el caso de España. Por el contrario, el exógeno es una amenaza emergente, sin límites territoriales y requiere la búsqueda e implementación de mecanismos para combatirlo conjuntamente.

Durante los últimos años, Europa ha demostrado ocupar un lugar central en la estrategia del terrorismo islamista, al ser un área de refugio, difusión de propaganda y reclutamiento de militantes. Además, el territorio europeo se ha empleado como base para la organización de atentados en otros países. Como afirma Juan Avilés: “basta recordar que era británico el terrorista que trató de explotar un avión en vuelo de París a Miami, que residía en Francia el responsable del atentado contra la sinagoga de la isla tunecina de Djerba, que dos británicos

⁷² Al Qaeda (“la base militar”) es una organización yihadista, cuya fundación a finales de los años ochenta se atribuye a los árabes afganos que combatieron contra la Unión Soviética. Hamit Bozarlan, *Historia de la violencia en Oriente Medio: desde el fin del Imperio Otomano hasta Al Qaeda*, Barcelona, Ediciones Península, 2009, p.287.

⁷³ Fernando Reinares, *Terrorismo global*, Madrid, Santillana, 2003, p.20.

⁷⁴ Unión Europea, *Consejo Europeo de Salónica: Conclusiones de la Presidencia*, [en línea], Dirección URL: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/03/3&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=en>, [consulta: 2 de octubre de 2011].

han sido responsables de un atentado en Tel Aviv, y que ha sido detenido un francés en relación con los atentados de Casablanca”.⁷⁵

Si bien la intensidad del terrorismo en Europa ha variado a lo largo del tiempo, éste nunca ha dejado de ser considerado como una amenaza para los países de ese continente. Es común que la preocupación sobre el fenómeno terrorista y el peligro que representa se pongan en evidencia en los discursos de varios altos funcionarios de la UE.

Por ejemplo, en una reunión que tuvieron los Ministros del Interior de los cinco mayores países de la UE en mayo de 2003, el Ministro italiano Pisanu advirtió la presencia en Europa de redes de terrorismo islamista, dispuestas a entrar en acción en cualquier momento.⁷⁶

De igual forma, en un informe ante el Consejo Europeo de Salónica en junio de 2003, Javier Solana, Alto Representante de la PESC, reconocía el terrorismo como una amenaza estratégica. Solana señalaba que Europa era al mismo tiempo objetivo y base de los terroristas y advertía sobre el descubrimiento de bases logísticas de células de Al Qaeda en Reino Unido, Italia, Alemania, España y Bélgica; y sobre el riesgo de la proliferación de armas y su empleo por parte de organizaciones terroristas. Asimismo, reiteraba que este peligro no debía considerarse cuestión de seguridad interior a la que cada Estado pudiera dar respuesta por sí mismo, precisamente por su carácter transnacional, lo que implica la necesidad de afrontarlo mediante la cooperación internacional. Sin embargo, afirmaba que Europa gozaba de más seguridad que nunca y que una agresión a gran escala contra uno de sus miembros resultaba improbable.⁷⁷

Tan sólo un año después, los atentados en Madrid confirmaron lo que el Ministro italiano había advertido y llevaron a cuestionar la “seguridad” europea de la que

⁷⁵ Juan Avilés, *La lucha antiterrorista en la Unión Europea*, [en línea], Dirección URL: http://www.gees.org/articulos/la_lucha_antiterrorista_en_la_union_europea_316, [consulta: 2 octubre de 2011].

⁷⁶ *Idem*.

⁷⁷ Javier Solana, *Una Europa segura en un mundo mejor*, [en línea], Dirección URL: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/76261.pdf, [consulta: 2 de octubre de 2011].

hablaba Solana. Indudablemente, los atentados en Madrid y en Londres evidenciaron la vulnerabilidad europea y la posibilidad de que en su territorio se llevaran a cabo atentados de magnitud considerable, además comprobaron que células terroristas estaban operando en el continente.

Desde entonces, en diversos medios de comunicación se afirma que Europa se debate entre la paranoia de un ataque terrorista y la realidad de que éste suceda. En noviembre de 2010, países como Estados Unidos, Japón, Reino Unido y Suecia alertaron a sus ciudadanos sobre un aumento del riesgo de ataques terroristas en ese continente. Durante los primeros días de ese mes, en Grecia se descubrieron varios correos explosivos dirigidos al entonces presidente francés Nicolás Sarkozy y a las embajadas de Suiza, Bélgica, México y el consulado de Rusia. El Coordinador Antiterrorista de la UE, Gilles Kerchove, descartó que las amenazas fueran producto de la paranoia, aseguró que eran reales y afirmó que las pruebas sobre un posible ataque eran contundentes.⁷⁸

Ante esta amenaza, el Departamento de Estado de Estados Unidos, elaboró una lista de los lugares más propensos a ataques por parte de células terroristas en Europa e identificó los sitios turísticos como blanco principal. Entre los lugares señalados por EE.UU. aparecen la Torre Eiffel y la Catedral de Notre-Dame, ambos en París; en Berlín, el Hotel Adlon, la Estación Central y la torre de televisión más alta de la UE, en la plaza Alexanderplatz.⁷⁹

Aunque resulta evidente que no todos los países de la UE han sido afectados de la misma forma por el terrorismo, es posible afirmar que la UE definitivamente no puede considerarse libre de la amenaza del terrorismo. La proximidad geográfica a zonas inestables como Medio Oriente, donde operan diversas organizaciones terroristas, así como su cultura occidental y los vínculos de varios países con

⁷⁸ John Eric Gómez Marín, "Terrorismo en Europa, ¿paranoia o realidad?", [en línea], Colombia, *elcolombiano.com*, 14/11/10, Dirección URL: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/T/terrorismo_en_europa_%C2%BFparanoia_o_realidad_4/terrorismo_en_europa_%C2%BFparanoia_o_realidad_4.asp, [consulta: 2 de octubre de 2011].

⁷⁹ *Idem*.

Estados Unidos, son factores que contribuyen a aumentar su vulnerabilidad ante este fenómeno, misma que se potencializó aún más desde los ataques del 9/11.

1.3 Impacto del 9/11 en la percepción del terrorismo

El 11 de septiembre de 2001, en Estados Unidos, 19 terroristas secuestraron cuatro aviones comerciales después de su despegue de las ciudades de Boston, Newark, y Washington D.C. Los terroristas dirigieron dos de los aviones hacia las torres del World Trade Center en Nueva York; un tercer avión se estrelló contra el Pentágono, en Virginia; y el cuarto avión, que posiblemente se dirigía a Washington, se desplomó en un área aislada de Pensilvania, aparentemente como resultado de un enfrentamiento entre los pasajeros y los secuestradores.⁸⁰ Los ataques que causaron la muerte de más de 3,000 personas fueron llevados a cabo por la organización terrorista internacional Al Qaeda, dirigida por el saudí Osama Bin Laden.⁸¹

Fernando Perpiñá-Robert, diplomático español que desempeñó el cargo de Embajador en Misión Especial para asuntos de terrorismo en el Ministerio de Asuntos Exteriores de España (2001-2003) afirma que:

Del mismo modo que el siglo XX acaba en cierto modo con la caída del muro de Berlín y el fin de la confrontación heredada de la Segunda Guerra Mundial, entre los dos mundos radicalmente opuestos ideológica, política y económicamente, podría tal vez afirmarse que el siglo XXI se inicia con los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001.⁸²

¿En qué radica la importancia y el impacto que tuvo esta fecha en la percepción del terrorismo? Rafael Calduch Cervera señala que con anterioridad al 9/11, ya se habían producido numerosos secuestros o destrucciones de aviones en vuelo, al igual que atentados realizados por terroristas suicidas. Asimismo, tampoco fue

⁸⁰ Jackson Spielvogel, *op.cit.*, p. 951.

⁸¹ AP, "Un Nueva York distinto: 10 años después del 9/11", *CNNExpansion.com*, 10/09/2011, Dirección URL: <http://www.cnnexpansion.com/economia/2011/09/10/un-eu-distinto-10-anos-despues-del-911>, [consulta: 25 de octubre de 2011].

⁸² Fernando Perpiñá Robert, *El mundo tras el 11 de septiembre*, [en línea], México, UNAM, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/833/13.pdf>, [consulta: 25 de octubre de 2011].

novedosa la elección de los objetivos⁸³ y mucho menos la organización que los preparó y ejecutó: Al Qaeda. Sin embargo, estas cuatro características de forma aislada no habrían provocado el impacto social y las reacciones políticas del 9/11. La singularidad de los atentados radica precisamente en la conjunción de dichos elementos. A ello se suma el impacto mediático que tuvo su difusión directa a escala mundial y el subsiguiente efecto aterrador en la población, lo cual llevó a demandar protección a sus respectivos gobiernos.⁸⁴ Las víctimas, la atrocidad y el daño económico de aquel día no se comparan con los de cualquier atentado previo, por lo que el 11-S constituye hasta el día de hoy, el episodio más destructivo en la historia del terrorismo.

Los ataques perpetrados en Estados Unidos sacaron a relucir un nuevo orden político internacional, inauguraron una nueva fase histórica de la política mundial marcada por ciertas características, entre las que se encuentran las siguientes⁸⁵:

- La gobernabilidad del sistema internacional está regida por el consenso relativo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, pero sobre todo, por la influencia directa de las grandes potencias político-militares incluidas en el entorno euroatlántico de seguridad.
- Si algún fenómeno llegara a alterar cualquier componente del orden estratégico, podrá ser intervenido con el fin de garantizar la gobernabilidad global.
- Los componentes del sistema están habilitados para emprender operaciones correctivas o contribuir a tales operaciones, destinadas a devolver la estabilidad y la funcionalidad al sistema cuando éste se viera alterado.

⁸³ El 26 de febrero de 1993, el World Trade Center fue objeto de un atentado con coche bomba que ocasionó seis muertos y mil heridos.

⁸⁴ Rafael Calduch, "La incidencia de los atentados del 11 de septiembre en el terrorismo internacional", [en línea], España, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 53, núm. 1, diciembre de 2001, Dirección URL: http://eprints.ucm.es/6495/1/REDI_Calduch.pdf, [consulta: 22 de octubre de 2011].

⁸⁵ Vicente Torrijos, *Política Exterior y Relaciones Internacionales*, Colombia, Universidad del Rosario, 2009, p. 169-170.

- El sistema global se desenvuelve en torno a tres grandes dimensiones: 1) indefensión, la sensación permanente de vulnerabilidad e incapacidad de controlar agresiones a pesar de contar con medios de protección; 2) confianza, es decir, la propensión a generar lazos de cooperación, asistencia y apoyo mutuo; y 3) escarmiento o conductas de castigo, orientadas a impedir que los errores cometidos por actores perturbadores se repitan.

En este sentido, este nuevo contexto propicia el surgimiento de una nueva serie de estrategias de naturaleza correctiva y preventiva orientadas a estabilizar el desenvolvimiento del sistema internacional.

1.3.1. Guerra contra el terrorismo

El ejemplo más claro de dichas estrategias correctivas es la “guerra contra el terrorismo” lanzada por el Presidente George W. Bush en el histórico discurso del 20 de septiembre de 2001: "Nuestra guerra contra el terrorismo comienza con Al Qaeda, pero no culmina ahí. No terminará hasta que cada grupo terrorista de alcance global haya sido encontrado, detenido y vencido".⁸⁶ Es por ello que el impacto del 9/11 también radica en gran medida en la respuesta de Estados Unidos a los atentados.

George W. Bush señaló al terrorismo internacional como el responsable de lo sucedido y por tal motivo inició una cruzada en la que contó con la solidaridad internacional para atacar Afganistán, bastión de los talibán, presuntos protectores de Al Qaeda. La comunidad internacional se unió a Washington, proclamando al terrorismo como el mayor flagelo para la humanidad.⁸⁷ De esta forma, en octubre de 2001, EE.UU. inició la ofensiva militar en Afganistán, apoyado por numerosos países y por la OTAN –que por primera vez en su historia activó el mecanismo de

⁸⁶ Daniel Byman, "Should Hezbollah be the next?", [en línea], *Foreign Affairs*, noviembre-diciembre 2003, Dirección URL: <http://www.foreignaffairs.com/articles/59366/daniel-byman/should-hezbollah-be-next>, [consulta: 25 de octubre de 2011].

⁸⁷ María Cristina Rosas, "11 de septiembre: ocho años después", [en línea], México, *Etcétera*, septiembre 2009, Dirección URL: <http://www.etcetera.com.mx/articulo.php?articulo=1393&pag=1>, [consulta: 25 de octubre de 2011].

defensa mutua– con el objetivo de encontrar a Osama Bin Laden y demás responsables de los atentados.⁸⁸

Sin haber concluido la guerra en Afganistán, dos años después Estados Unidos decidió atacar Iraq. A diferencia de los talibán en Afganistán, Sadam Husein no protegía a miembros de Al Qaeda, tampoco había estado involucrado en los ataques terroristas del 11 de septiembre y no planeaba iniciar hostilidades contra Estados Unidos ni sus aliados, sin embargo, EE.UU. afirmaba que el país poseía armas de destrucción masiva.⁸⁹ Pese a la falta de argumentos y pruebas para justificar un ataque militar contra Iraq, Estados Unidos decidió, el 20 de marzo de 2003, iniciar la invasión sin el consenso internacional. Estados Unidos buscó el apoyo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para intervenir en Iraq.⁹⁰ Al no tener éxito en este organismo, buscó el apoyo de países que favorecieran la intervención, como Australia, República Checa, Italia, Polonia, Turquía, Hungría, Japón, Eslovaquia, Eslovenia, Rumanía, Bulgaria, Chipre, Malta, Letonia, Lituania, Letonia, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, Filipinas, España y Reino Unido.⁹¹ El papel tan relevante de estos dos últimos países en la intervención conllevaría serias consecuencias, desde protestas sociales hasta atentados terroristas; así como posturas sumamente divergentes entre los países miembros de la UE, las cuales serán descritas más adelante.

Por otra parte, la reacción de Estados Unidos se extendió a la política antiterrorista internacional. Por ejemplo, en el ámbito jurídico destacó la aprobación de la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad el 28 de septiembre de 2001, que establece la obligación de los Estados de tipificar penalmente estas actividades y detalla un conjunto de medidas para prevenir, combatir y reprimir los actos de

⁸⁸ s/a, “Especiales: Operación Libertad Duradera”, [en línea], España, *ElMundo.es*, Dirección URL: <http://www.elmundo.es/especiales/2001/10/internacional/libertad/>, [consulta: 25 de octubre de 2011].

⁸⁹ María Cristina Rosas, *op. cit.*

⁹⁰ s/a, “Especiales: Guerra en Irak”, [en línea], España, *ElMundo.es*, Dirección URL: <http://www.elmundo.es/especiales/2003/02/internacional/irak/>, [consulta: 25 de octubre de 2011].

⁹¹ Es importante destacar que, con excepción de Italia, España y Reino Unido, ninguno de los países que apoyaron era miembro de la UE en ese momento. Sin embargo, diez de ellos se adherirían un año después (2004) y dos más en 2007.

terrorismo. Además estableció un Comité contra el Terrorismo encargado de verificar la aplicación de dicha Resolución por parte de los Estados.⁹²

En este sentido, el 11 de septiembre contribuyó a reforzar el consenso internacional respecto al terrorismo por prácticamente todos los gobiernos del mundo dado que, a partir de ese episodio, la mayoría lo considera una amenaza a su seguridad nacional.⁹³ Esta preocupación se tradujo en mayores esfuerzos para prevenir y combatir los actos de esta naturaleza. A partir de entonces, la comunidad internacional ha expresado reiteradamente su voluntad política para luchar contra este problema y adoptar las medidas necesarias para lograr tal fin. Este renovado interés se ha materializado en diversas normas adoptadas en la materia a nivel nacional, regional e internacional.⁹⁴

1.3.2. Necesidad de combatirlo en la UE

En el caso particular de la UE, desde los atentados del 11-S, el combate al terrorismo se volvió un tema importante a nivel comunitario. Aunque las acciones de IRA en Reino Unido, la Facción del Ejército Rojo en Alemania, ETA en España, y las Brigadas Rojas en Italia habían sentado un precedente en la lucha antiterrorista en Europa Occidental, los ataques en Estados Unidos evidenciaron la evolución del terrorismo en cuanto a letalidad, destrucción y alcance, y aumentaron la percepción de extrema vulnerabilidad.

Europa es una de las regiones en las que existe una mayor necesidad de combatir el terrorismo. Si bien el 9/11 activó la alerta en la UE, los atentados en Madrid y Londres confirmaron la propensión del territorio a ser blanco de fundamentalistas islámicos. Aunado a ello, como ya se mencionó anteriormente, la “guerra contra el terrorismo” lanzada a partir de aquel día, ha tenido efecto en los países

⁹² Organización de las Naciones Unidas, *Resolución 1373 del Consejo de Seguridad*, <http://www.un.org/spanish/docs/comites/1373/scres1373e.htm>, [consulta: 25 de octubre de 2011].

⁹³ Reinares, Fernando, *op. cit.* p.20.

⁹⁴ Ministerio de Defensa de España, Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Lucha contra el terrorismo y derecho internacional*, [en línea], 239 pp., España, Dirección URL: <http://www.ieee.es/publicaciones/cuadernos-estrategia/cuadernos/cuaderno-133.html>, [consulta: 25 de octubre de 2011].

occidentales al exacerbar la confrontación con el mundo islámico y aumentar las probabilidades de un ataque.

Asimismo, este nuevo terrorismo ha demostrado tener la capacidad de desestabilizar regímenes políticos en Europa. El 11-M afectó las elecciones españolas en 2004, provocando la derrota electoral del gobierno de José María Aznar y el Partido Popular; y la guerra en Iraq redujo considerablemente el apoyo al Primer Ministro de Reino Unido, Tony Blair.⁹⁵ Por estas razones, y por la amenaza que representa el terrorismo para la paz y la seguridad europea, el fenómeno se ha vuelto uno de los principales problemas que enfrenta en la actualidad la UE y por lo tanto un tema ineludible.

El replanteamiento de la estrategia de la UE para combatir el terrorismo a partir de lo ocurrido el 11 de septiembre, refleja claramente la necesidad de adaptarse al nuevo orden, de repensar la forma de enfrentar las tensiones y crisis, de responder ante las agresiones terroristas que afectan la estabilidad del sistema internacional y en particular a la UE.

Sin embargo, es importante destacar que resulta imposible que las diferentes medidas destinadas a combatirlo puedan destruir o eliminar la fuerza cultural y motivacional que inspira el terrorismo, es decir, éste no puede ser erradicado, pero sí controlado.⁹⁶ De ahí la importancia de contar con una estrategia antiterrorista eficaz que ayude a neutralizar las organizaciones terroristas, reducir la probabilidad de que un ataque suceda y proporcionar un mínimo de protección y seguridad para el territorio y sus ciudadanos.

En este sentido, conviene cuestionar: ¿qué tan preparada está la UE para hacer frente a esta amenaza? Una vez que se han analizado los elementos del terrorismo, la presencia de este fenómeno a lo largo de la historia en territorio europeo y el impacto que tuvo el 9/11 en la percepción internacional del

⁹⁵ Ronald J. Burke, *et al.*, *International terrorism and threats to security: managerial and organizational challenges*, Reino Unido, Edward Elgar Publishing, 2008, p. 6.

⁹⁶ Neil J. Smelser, *et al.*, *Terrorism: perspectives from the behavioral and social sciences*, Estados Unidos, National Academies Press, 2002, p. 53.

terrorismo, existen los elementos necesarios para analizar la estrategia articulada por la UE a para combatirlo y el constante replanteamiento del que ha sido objeto, para así poder responder dicha pregunta.

2. La estrategia de la Unión Europea contra el terrorismo

El presente capítulo pretende proporcionar al lector los elementos necesarios para entender la estrategia antiterrorista de la UE. En primer lugar, se explican las diferencias entre los dos enfoques que existen para combatir el problema: antiterrorismo y contraterrorismo, con el objetivo de determinar cuál es el que aplica la UE.

En segundo lugar, se identifican los primeros intentos de cooperación a nivel europeo para abordar el problema del terrorismo. Una vez que se han señalado dichos antecedentes, se procede a analizar a profundidad la estrategia comunitaria que empezó a construirse en el seno de la UE a partir de los atentados del 9/11, abordando cada uno de los mecanismos e instrumentos para combatir el terrorismo, creados desde ese momento de crisis.

Finalmente, se analiza el impacto que tuvieron los atentados del 11-M en la estrategia comunitaria y su consecuente replanteamiento provocado por el mayor atentado en la historia de Europa, que permitan hacer un balance e identificar los logros y obstáculos que se presentaron durante el proceso.

2.1. Las dos estrategias: contraterrorismo y antiterrorismo

La definición de las políticas antiterroristas, así como de los instrumentos para su ejecución, depende de la interpretación que se realice del terrorismo. En este sentido, Rafael Calduch señala que existen dos interpretaciones principales. La primera es la doctrina anglosajona, cuyos principales impulsores son Reino Unido y Estados Unidos. Ésta se caracteriza por interpretar el terrorismo como una forma de guerra de baja intensidad. Por esta razón, se considera que la política antiterrorista debe ejecutarse por los mismos órganos y utilizar los mismos medios que la guerra, aunque con unidades adiestradas en las tácticas antiterroristas, que operan bajo el principio de destrucción quirúrgica del enemigo. Básicamente, esta

concepción estima que la política antiterrorista depende de la eficacia en el uso de la fuerza, por lo que los aspectos normativos, judiciales, policiales y de cooperación internacional pasan a segundo plano.⁹⁷

La otra concepción es la que respaldan países europeos como España, Francia, Alemania, Italia, Bélgica, entre otros, quienes consideran el terrorismo como una forma de delincuencia organizada, no como una guerra de baja intensidad. Asimismo, este enfoque considera los vínculos que el fenómeno tiene con otras formas de delincuencia, tales como la fabricación y el tráfico ilegal de armas, falsificación de documentos de identidad y de viaje, entre otros, cuya relación con el terrorismo se expondrá a detalle más adelante. Por esta razón, el antiterrorismo no atribuye la política antiterrorista al ámbito de la defensa, sino al de los asuntos de justicia e interior. Es decir, la estrategia antiterrorista debe descansar en tres grandes ejes: la acción policial, la acción judicial y la cooperación internacional. Cada uno de ellos sólo adquiere plena eficacia en relación con los otros dos.⁹⁸

Estas diferentes concepciones han llevado a hacer una distinción entre los términos “antiterrorismo” y “contraterrorismo”. El contraterrorismo es concebido como el conjunto de medidas ofensivas, predominantemente activas, que pretenden prevenir, disuadir, impedir o reducir la posibilidad de que se lleven a cabo acciones terroristas mediante anticipación y actuando contra las organizaciones terroristas y los que las apoyan, allí donde se encuentren.⁹⁹ La OTAN lo define como “aquellas medidas ofensivas empleadas para neutralizar al terrorismo antes y después de llevar a cabo actos hostiles, incluyendo actividades de contención realizadas por fuerzas militares y agencias civiles”.¹⁰⁰

Por el contrario, el antiterrorismo según la OTAN, hace referencia a “todas las medidas defensivas y preventivas empleadas para reducir la vulnerabilidad de las fuerzas, las personas y propiedades ante el terrorismo. Incluyen todas las medidas

⁹⁷ Rafael Calduch, *op. cit.*

⁹⁸ *Idem.*

⁹⁹ Juan Carlos Pereira, *Diccionario de Relaciones Internacionales y Política Exterior*, Ariel, España, 2008, p. 222.

¹⁰⁰ OTAN, *NATO's military concept for defence against terrorism*, [en línea], Dirección URL: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_69482.htm, [consulta: 22 de octubre de 2011].

de protección y disuasión dirigidas a prevenir un ataque terrorista o reducir sus efectos”.¹⁰¹ Otra diferencia radica en que el antiterrorismo tiene su ámbito geográfico de aplicación ahí donde están los bienes e intereses a proteger, mientras que el contraterrorismo busca al terrorista donde éste se ubique, sin importar si no es dentro del propio Estado.

Claramente, los términos hacen referencia a cuestiones opuestas, por lo que resulta incorrecto usarlos indistintamente aunque esto ocurre frecuentemente, incluso en varios de los documentos oficiales de la UE. Aunque hay países cuya estrategia conjuga elementos de ambos, atendiendo a las características de la estrategia de la UE lo correcto es usar el término “antiterrorista”. A lo largo de los siguientes capítulos se hará un profundo análisis de la estrategia comunitaria que permitirá corroborar tal afirmación.

Dado que en el contexto actual el terrorismo trasciende los límites de los Estados y, en el caso particular de la UE, se beneficia de las diferencias policiales, legales y judiciales que existen entre ellos, así como de la dinámica propia de la integración, la política antiterrorista debe contemplar la adopción de un marco legal, institucional y operativo que articule la cooperación entre sus miembros. Sin esta dimensión, la política antiterrorista estatal estará limitada en su eficacia y resultará incapaz combatir eficazmente a las organizaciones terroristas.¹⁰² Por esta razón, la cooperación constituye un aspecto fundamental y el que más retos plantea para combatir el terrorismo en la región.

2.2. Antecedentes del combate al terrorismo en la UE

Las acciones conjuntas en Europa contra el terrorismo iniciaron en los años setenta, cuando los Estados de la Comunidad Europea, motivados por los atentados en los Juegos Olímpicos de Múnich en 1972, así como por el problema del tráfico de drogas, crearon TREVI (Terrorismo, Radicalización, Extremismo y Violencia Internacional), un grupo conformado por los Ministros de Justicia e

¹⁰¹ *Idem.*

¹⁰² Rafael Calduch, *op. cit.*

Interior, quienes comenzaron a reunirse periódicamente desde 1976. Se trataba de un foro intergubernamental para fomentar la colaboración entre las partes. Aunque limitado, constituyó un canal útil para intercambiar información sobre crimen transnacional y para compartir las mejores prácticas para combatirlo.¹⁰³

En esa época, también se adoptó la Convención Europea sobre la Supresión del Terrorismo de 1977, enfocada básicamente en la extradición de terroristas.¹⁰⁴ Este tratado, elaborado en el Consejo de Europa¹⁰⁵, constituyó el único instrumento a nivel regional para hacer frente al problema durante varios años.

A partir de los años noventa, después de la aprobación del Tratado de la Unión Europea, también conocido como Tratado de Maastricht (1992), empezaron a crearse algunos instrumentos para combatir el problema, en el marco del tercer pilar de la UE: la cooperación policial y judicial entre Estados miembros.¹⁰⁶ Además, el Tratado establecía el terrorismo como un objetivo prioritario entre los ámbitos de interés común.

Este pilar dio origen a la Oficina Europea de Policía (Europol), que entraría en pleno funcionamiento hasta 1999, una vez que el Convenio Europol fue ratificado por todos los Estados. El 1 de enero de 2010, al aprobarse una Decisión del Consejo que sustituía al Convenio, Europol se convirtió en agencia de la UE de pleno derecho, dotada de un nuevo marco jurídico y un mandato más amplio. Su

¹⁰³ Lauri Lugna, "Institutional Framework of the European Union Counter-Terrorism Policy Setting", [en línea], *Baltic Security and Defence Review*, vol. 6, 2008, Dirección URL: <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=31699>, [consulta: 25 de octubre de 2011].

¹⁰⁴ Consejo Europeo, *Convención Europea para la Supresión del Terrorismo*, [en línea], Dirección URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/090.htm>, [consulta: 25 de octubre de 2011].

¹⁰⁵ Cabe mencionar que el Consejo de Europa no es una institución de la UE. Fue creado en 1948 y actualmente cuenta con 47 Estados europeos, miembros y no miembros de la UE. Uno de sus objetivos principales es promover la configuración de un espacio político y jurídico común en el continente, así como concluir acuerdos a escala europea.

¹⁰⁶ El Tratado de Maastricht introdujo una nueva estructura institucional compuesta de tres pilares: pilar comunitario (las tres comunidades: la Comunidad Europea, la Comunidad Europea de la Energía Atómica y la antigua Comunidad Europea del Carbón y del Acero), segundo pilar (política exterior y de seguridad común) y tercer pilar cooperación policial y judicial en materia penal). El tratado de Lisboa eliminó dicha estructura. Diario Oficial de la Unión Europea, *Tratado de la Unión Europea*, [en línea], Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/oj/2006/ce321/ce32120061229es00010331.pdf>, [consulta: 25 de octubre de 2011].

objetivo es ayudar a los Estados miembros de la UE a cooperar estrecha y eficazmente a fin de prevenir y combatir la delincuencia organizada, entre ellos el terrorismo. Europol apoya a los Estados miembros facilitando el intercambio de información sobre actividades delictivas entre las autoridades competentes de los países, proporcionando análisis operativos y ofreciendo apoyo a las operaciones nacionales, emitiendo informes estratégicos (por ejemplo, evaluaciones de amenazas) y análisis de las actividades delictivas a partir de informaciones facilitadas por los Estados, y aportando experiencia y apoyo técnico para investigaciones y operaciones realizadas en la UE bajo la supervisión y la responsabilidad jurídica de los Estados miembros interesados¹⁰⁷ Por estas razones, actualmente Europol es una pieza fundamental en la estrategia comunitaria.

En ese contexto, el 14 de octubre de 1995, el Consejo de la UE aprobó la Declaración de La Gomera, que establece que el fenómeno terrorista:

Constituye una amenaza a la democracia, al libre ejercicio de los derechos humanos y al desarrollo económico y social, de la que no puede considerarse excluido ningún Estado miembro de la Unión Europea [...] No puede afrontarse eficazmente sólo con la acción aislada y los medios propios de cada Estado [...] Podría aprovecharse de las eventuales diferencias de tratamiento judicial en los distintos Estados para intentar conseguir la impunidad.¹⁰⁸

Asimismo, afirma que para prevenir y combatir eficazmente las acciones terroristas es necesaria una coordinación profunda entre los Estados miembros mediante una mejora de los mecanismos de cooperación policial y judicial a través de:

- un incremento del intercambio de información operativa sobre las organizaciones terroristas, para permitir un mejor conocimiento de las mismas en lo relativo a sus formas de actuación, en particular el tráfico de armas, el financiamiento y el blanqueo de dinero;

¹⁰⁷ Unión Europea, *Oficina Europea de Policía (EUROPOL)*, [en línea], Dirección URL: http://europa.eu/agencias/pol_agencias/europol/index_es.htm, [consulta: 25 de octubre de 2011].

¹⁰⁸ Parlamento Europeo, *Conclusiones de la Presidencia: diciembre 1995*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: http://www.europarl.europa.eu/summits/mad2_es.htm, [consulta: 25 de octubre de 2011].

- la mejora de la coordinación y de la cooperación entre las autoridades judiciales a fin de eliminar los eventuales riesgos de impunidad;
- la puesta a disposición de las autoridades judiciales competentes de los responsables de actos terroristas para su enjuiciamiento y, en su caso, para el cumplimiento de las penas, mediante la extradición, teniendo en cuenta las disposiciones de los tratados internacionales.¹⁰⁹

El Tratado de Ámsterdam firmado en 1997, remarca nuevamente la necesidad de ofrecer a los ciudadanos un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia mediante la acción en común entre los Estados miembros en los ámbitos de la cooperación policial y judicial, objetivo que sólo es posible a través de la prevención y lucha contra la delincuencia organizada, en particular el terrorismo. Este tratado es mucho más específico en cuanto a las medidas necesarias en materia de cooperación policial y judicial. Entre ellas se encuentran:

- Cooperación operativa entre las autoridades competentes de los Estados miembros.
- Recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de información pertinente, en particular mediante Europol.
- Facilitación de la extradición.
- Consecución de la compatibilidad de las normas aplicables en los Estados miembros.
- Adopción progresiva de medidas que establezcan normas mínimas relativas a los elementos constitutivos de los delitos y a las penas en materia de terrorismo y otros ámbitos de la delincuencia organizada.¹¹⁰

Posteriormente, el Consejo Europeo de Tampere (1999), avanzó de manera considerable en el ámbito de la cooperación contra la delincuencia transfronteriza. El Consejo hizo un llamado para la creación de equipos conjuntos de investigación para luchar contra diferentes delitos, incluyendo el terrorismo. Asimismo, solicitó a los Estados proveer el apoyo y los recursos necesarios a Europol. El logro más

¹⁰⁹ *Idem.*

¹¹⁰ Parlamento Europeo, *Tratado de Ámsterdam*, [en línea], 148 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-es.pdf>, [consulta: 25 de octubre de 2011].

importante fue el acuerdo de crear una unidad para facilitar la coordinación de las fiscalías nacionales y apoyar en investigaciones penales: Eurojust.¹¹¹ Esta unidad creada hasta febrero de 2002, tiene como misión fomentar y mejorar la coordinación entre las autoridades competentes de los Estados miembros de la UE respecto a las investigaciones y actuaciones judiciales relacionadas con formas graves de delincuencia organizada y transfronteriza. Asimismo, busca facilitar la ejecución de la asistencia judicial internacional y de las órdenes de detención europeas. Eurojust refuerza la eficacia de las autoridades nacionales con el fin de llevar a los delincuentes ante la justicia de forma rápida y eficaz.¹¹²

A partir de entonces, la UE trabajó en la creación de los mecanismos propuestos en los diferentes Consejos y tratados. El proceso fue sumamente lento al no existir una amenaza real. Ningún atentado de magnitud considerable había ocurrido a nivel internacional ni en suelo europeo. La preocupación fundamental era la creación de unidades tendientes a la cooperación en materia de delitos, sin enfocarse específicamente en el terrorismo. Básicamente, las propuestas respondían a la necesidad de adaptarse a las modificaciones hechas en el Tratado de Maastricht y Ámsterdam.

Sin embargo, la situación cambió radicalmente a raíz de los atentados del 9/11. El impacto fue tal, que la UE se vio en la necesidad de repensar los instrumentos con los que contaba hasta ese momento. Evidentemente, los países miembros carecían de una estrategia bien articulada para hacer frente al terrorismo, lo que existía era una serie de medidas diversas y muy generales. Los ataques propiciaron una toma de conciencia sobre este vacío, por lo que inmediatamente el tema se analizó y discutió en el seno de las diferentes instituciones comunitarias.

¹¹¹ Parlamento Europeo, *Consejo Europeo de Tampere. Conclusiones de la Presidencia*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm, [consulta: 25 de octubre de 2011].

¹¹² Unión Europea, *Agencias de la UE. Eurojust*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/pol_agencies/eurojust/index_es.htm, [consulta: 25 de octubre de 2011].

2.3. El 9/11 y la nueva estrategia antiterrorista comunitaria

El 11 de septiembre representa la primera de las tres coyunturas críticas que impulsan el desarrollo de la política antiterrorista comunitaria, así como el principio de todo un proceso de innovación de políticas, establecimiento de normas e instrumentos. La UE consideró que los ataques en suelo estadounidense estaban dirigidos contra los mismos principios sobre los que se basa la construcción europea.¹¹³ Por esta razón, la Unión se vio obligada a replantear los elementos con los que contaba para combatir la amenaza.

Javier Argomaniz, investigador especializado en terrorismo y violencia política en Europa, señala que el 9/11 condujo a la clase política europea a la adopción en tiempo récord de varios mecanismos de seguridad que habían permanecido estancados durante años en los procesos decisorios de Bruselas, y denomina a esta etapa como una ventana de oportunidad para superar el hasta entonces “lento y engorroso proceso de decisión en el Consejo”.¹¹⁴ Mónica de Boer y Jörg Monar, especialistas en cooperación policial y judicial, señalan que, con la intención de convencer a Estados Unidos de que la UE era un socio creíble en esta área, las disposiciones existentes fueron vigorizadas y los borradores de acuerdos aprobados con celeridad.¹¹⁵ El ex Comisario de Justicia Libertad y Seguridad de la UE, Antonio Vittorino, describió la acción europea posterior a los ataques como un “salto gigante hacia adelante” en materia de cooperación judicial y penal.¹¹⁶

La respuesta europea ante lo ocurrido en Estados Unidos no se hizo esperar. Un día después de los hechos, el 12 de septiembre de 2001, se llevó a cabo en Bruselas una Sesión Extraordinaria del Consejo de la UE, en la que se reunieron los Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros, los Presidentes del Parlamento Europeo y Javier Solana, en ese entonces Secretario General de la

¹¹³ Fernando Perpiñá Robert, *El mundo tras el 11 de septiembre*, [en línea], México, UNAM, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/833/13.pdf>, [consulta: 12 de noviembre de 2011].

¹¹⁴ Javier Argomaniz, *op. cit.*

¹¹⁵ Oldrich Bures, *EU Counterterrorism policy: a paper tiger?*, Estados Unidos, Ashgate Publishing, 2010, p. 63

¹¹⁶ Javier Argomaniz, *op. cit.*

OTAN y Alto Representante para la PESC. En la declaración final de la reunión, los participantes condenaron de manera tajante los atentados y se comprometieron a colaborar con Estados Unidos para luchar contra el terrorismo internacional. Asimismo, el Consejo solicitó a los Ministros de Justicia y Asuntos de Interior, y a los de Transportes, “adoptar en breve plazo todas las medidas necesarias para mantener el mayor grado de seguridad, en particular en el ámbito de los transportes aéreos, así como todas las medidas indicadas para prevenir atentados”.¹¹⁷ Por otra parte, hizo un llamado al Alto Representante para la PESC y a la Comisión para presentar un informe sobre las medidas concretas que pudieran recomendarse con objeto de acelerar la aplicación y el refuerzo de los instrumentos operativos tanto de la Política Exterior y de Seguridad Común como de la Política de Justicia y Asuntos de Interior. Dichas medidas tendrían por objetivo “incrementar la capacidad de la UE para luchar eficazmente, junto con los Estados Unidos y otros socios, contra el terrorismo internacional”.¹¹⁸

Posterior a esta reunión, se llevó a cabo otra de suma importancia en esta nueva coyuntura: la del Consejo Europeo Extraordinario, en Bruselas, el 21 de septiembre. En el encuentro, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros decidieron que la lucha contra el terrorismo sería más que nunca un objetivo prioritario de la UE. Asimismo, rechazaron toda vinculación entre los grupos terroristas fanáticos con el mundo árabe y musulmán.¹¹⁹ De esta reunión se desprendería el primer Plan de Acción comunitario para hacer frente al problema terrorista.

¹¹⁷ Consejo de la Unión Europea, *Sesión Especial del Consejo, Bruselas 12 de septiembre de 2001*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/gena/11795.es1.html, [consulta: 12 de noviembre de 2011].

¹¹⁸ *Idem*.

¹¹⁹ Consejo Europeo, *Conclusiones y Plan de Acción del Consejo Europeo Extraordinario del 21 de septiembre de 2001*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/concl-bxl.es1.pdf, [consulta: 12 de noviembre de 2011].

2.3.1. Plan de Acción para combatir el terrorismo

El Plan se centró en los siguientes ejes: a) reforzar la cooperación judicial y policial, b) desarrollar los instrumentos jurídicos internacionales para coordinar la puesta en marcha de medidas antiterroristas, c) terminar con el financiamiento del terrorismo, d) reforzar la seguridad aérea, y e) coordinar la acción global de la UE en la lucha contra el terrorismo. Sobre estos ejes, los Jefes de Estado y de Gobierno solicitaron a los diferentes Consejos de la UE (Justicia y Asuntos de Interior, Economía y Finanzas, Transportes, Asuntos Generales) que adoptaran una serie de medidas, la mayoría de las cuales que ya se habían esbozado previamente en el Consejo de Tampere. Entre ellas se encuentra la aceleración de la puesta en marcha efectiva de la orden de arresto europea, por considerar que los procedimientos de extradición no reflejaban el nivel de integración y confianza entre los Estados miembros. También manifestaron la necesidad de adoptar una definición común de terrorismo, así como de elaborar de una lista común de organizaciones terroristas. La Unión pidió además una mejora en el intercambio de información entre los servicios de inteligencia así como una interconexión sistemática con Europol, en donde se planteó desarrollar equipos especiales antiterroristas.¹²⁰

Un punto importante que marca una notable diferencia respecto a la estrategia seguida por Estados Unidos, es la manera de concebir el fenómeno terrorista. Los participantes coincidieron en que se alcanzaría una mayor eficacia en esta lucha, si ésta se apoyaba en un profundo diálogo político con los países y las zonas del mundo donde se desarrolla el terrorismo. En este sentido, acordaron que se requiere una mayor participación de la UE en los esfuerzos de la comunidad internacional para prevenir y estabilizar los conflictos regionales.¹²¹

Destaca además la solicitud hecha a la Presidencia del Consejo de contactar a los países candidatos a la adhesión¹²² para que también adoptaran las medidas

¹²⁰ *Idem.*

¹²¹ *Idem.*

¹²² En ese momento: República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia.

dispuestas en la declaración, e incluso se envió una misión para exponer la posición de la UE con interlocutores de Medio Oriente.

2.3.2. Lista común de terroristas

Otro de las medidas que finalmente pudieron consolidarse tras esta coyuntura crítica fue la lista común de terroristas. El 27 de diciembre de 2001, el Consejo adoptó la Posición común¹²³ 2001/931/PESC, relativa a la aplicación de medidas específicas con el fin de luchar contra el terrorismo. Su objetivo fue la adopción de medidas adicionales de acuerdo con lo establecido a la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, que solicita a los Estados hacer las adecuaciones necesarias para condenar los actos de terrorismo o la participación en el financiamiento, planeación preparación o ejecución de estos, haciendo especial énfasis en la congelación de fondos y recursos económicos de los implicados.

No obstante, la UE consciente de las implicaciones de la integración, decidió adoptar lo establecido en la Resolución, a nivel comunitario. El documento establecía las medidas, sólo faltaba definir a quiénes se les aplicarían. Indudablemente si cada uno de los Estados tenía identificados a diferentes grupos terroristas, la estrategia se vería mermada, pues los terroristas se beneficiarían de estas divergencias.

Es por ello que la importancia de este documento radica en el avance que representó el establecimiento de una lista común de personas, grupos y entidades implicados en actos de terrorismo a los cuales es necesario aplicar la medida de congelación preventiva de fondos y otros haberes financieros para prevenir el financiamiento del terrorismo. Estas personas, grupos o entidades, incluyen a aquellos que, sobre la base de información precisa, cometieron, cometan, o

¹²³ La Posición común es un instrumento jurídico mediante el cual el Consejo determina el enfoque de la Unión sobre una cuestión determinada. En el ámbito de cooperación en materia de Justicia y Asuntos de Interior, mediante la posición los Estados miembros se obligan así a ajustarse en su orden interno y en su política exterior a lo que han decidido por unanimidad en el Consejo. En el marco de la PESC, la Posición común está destinada a hacer que la cooperación entre Estados miembros sea vinculante, obligatoria y sistemática. Los Estados miembros deben seguir y defender dichas posiciones, adoptadas unánimemente en el Consejo.

intenten cometer, actos de terrorismo (establecidos detalladamente en la Posición) o participen en ellos o faciliten su comisión, ya sea directa o indirectamente.¹²⁴

El funcionamiento de la lista, desde su creación hasta hoy en día, es el siguiente: todo Estado, miembro o no de la UE, puede solicitar la inscripción o exclusión de una persona o entidad respaldando su solicitud mediante un informe por escrito de sus motivos, que incluya un estado de situación de la amenaza que representa para su seguridad o la de los Estados miembros. Un grupo de trabajo europeo se encarga de examinar las solicitudes, en estrecha concertación con el conjunto de los servicios nacionales responsables de la lucha contra el terrorismo. Finalmente, la decisión se adopta por unanimidad –aunque el proceso es confidencial– y se publica en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas. El grupo de trabajo debe revisar la lista continuamente, y sus recomendaciones son comunicadas al Coreper¹²⁵, el cual adopta la lista actualizada y la publica.

La lista inicial incluía a 30 individuos, 25 de ellos activistas de ETA; y 13 grupos u organizaciones, entre los que se encontraban las facciones escindidas de IRA, ETA, la Yihad Islámica Palestina, entre otros. Se observa que esta primera versión se limitó a enlistar los grupos terroristas europeos y aquellos más próximos geográficamente. Sin embargo, la lista ha ido actualizándose y su alcance se ha ampliado. En la última revisión hecha en enero de 2011, se identificaron 25 individuos y 26 grupos u organizaciones terroristas, entre los que se encuentran incluso grupos de Colombia, Perú, Sri Lanka y Filipinas.¹²⁶

¹²⁴ Diario Oficial de las Comunidades Europeas, *Posición común del Consejo del 27 de diciembre de 2001 sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:344:0093:0096:ES:PDF>, [consulta: 12 de noviembre de 2011].

¹²⁵ El Coreper está constituido por los representantes de los Estados miembros ante la Unión Europea, los cuales tienen rango de embajadores. El Coreper, presidido por el Estado miembro que ejerce la presidencia del Consejo de la UE, es un órgano de diálogo entre los representantes permanentes y de cada uno de ellos con su respectivo país. Unión Europea, *Coreper*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/coreper_es.htm, [consulta: 4 de julio de 2012].

¹²⁶ Diario Oficial de las Comunidades Europeas, *Decisión 2011/70 PESC*, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:028:0057:0059:ES:PDF>, Unión Europea [consulta: 12 de noviembre de 2011].

Asimismo, cabe señalar que en mayo de 2002 se adoptó una Posición común (2002/402/PESC) por la que se adoptan medidas restrictivas contra Osama Bin Laden, los miembros de la organización Al Qaeda, los talibanes y otras personas, grupos, empresas y entidades asociadas a ellos. Todos estos grupos no fueron incluidos en la lista común europea anteriormente descrita, puesto que se adoptó una lista específica elaborada por el Consejo de Seguridad en la Resolución 1390 (2002). Por esta razón, la Posición común 2002/402/PESC sólo definió las medidas a implementar contra aquellos que fueron identificados por la ONU.¹²⁷

Del artículo 4¹²⁸ de la Posición común 931, se desprendería más adelante la Decisión¹²⁹ 2003/48/JAI del Consejo, el 19 de diciembre de 2002, relativa a la aplicación de medidas específicas de cooperación policial y judicial en la lucha contra el terrorismo. En esta Decisión se establecerían ya las medidas concretas a las que se refería la Posición común. Entre ellas destaca la conformación de servicios especializados nacionales encargados de recopilar información sobre investigaciones criminales realizadas por la policía nacional, respecto a los delitos de terrorismo practicados por algún miembro u organización incluida en la lista comunitaria. Estas investigaciones deben que ser compartidas con Europol, además de estar disponibles de forma inmediata para las autoridades de otros Estados miembros interesados. También plantea la posibilidad de conformar equipos conjuntos de investigación para llevar a cabo averiguaciones judiciales relativas a delitos de terrorismo.

Esta Decisión no establece fecha límite para la adopción de las medidas, sin embargo, ya es posible observar la complejidad y la lentitud de los procesos de toma de decisiones en el seno de la UE. La Posición común se adoptó en 2001,

¹²⁷ Diario Oficial de las Comunidades Europeas, *Posición común del Consejo (2002/402/PESC)*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:139:0004:0005:ES:PDF>, [consulta: 12 de noviembre de 2011].

¹²⁸ El artículo establece que los Estados miembros, mediante una cooperación policial y judicial en asuntos penales en el marco del título VI del Tratado de la Unión Europea, se prestarán mutuamente la asistencia más amplia posible para la prevención y la lucha contra actos terroristas.

¹²⁹ La Decisión se utiliza para cualquier objetivo distinto de la aproximación de las disposiciones legislativas y reglamentarias de los Estados miembros. Es vinculante y las medidas necesarias para aplicarla en el ámbito de la UE se adoptan en el seno del Consejo por mayoría cualificada.

en un contexto de relativa urgencia y emergencia, sin embargo, las medidas específicas de la Decisión se formularían hasta un año después.

2.3.3. Decisión marco del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo

Entre las medidas comunitarias concretadas después del 9/11, esta Decisión marco se ubica como una de las de mayor importancia y trascendencia. El Consejo de la Unión Europea aprobó el 13 de junio de 2002, la Decisión marco sobre la lucha contra el terrorismo (2002/475/JAI), cuyo borrador había sido presentado desde el 27 de noviembre de 2001. El Consejo, consciente de las lagunas jurídicas en algunos Estados y de la importancia de contar con un consenso sobre los elementos constitutivos del terrorismo, establece en este instrumento por primera vez una definición común, misma que ya fue analizada con anterioridad en la presente investigación. Además de la definición, se abordan algunos otros temas importantes en los que no se había profundizado mucho o que incluso no habían sido considerados, como lo son: sanciones y penas concretas a imponer, atenuantes y agravantes de los delitos, competencia y acciones penales, protección y asistencia a las víctimas.¹³⁰ Por estas razones, esta Decisión constituyó uno de los principales cimientos para el desarrollo de la estrategia comunitaria.

Es importante mencionar que la Decisión establecía el 31 de diciembre de 2002 como fecha límite para incorporar las medidas en la legislación nacional, así como para enviar al Consejo y a la Comisión el texto de las disposiciones en las que incorporan en su derecho nacional las obligaciones que la Decisión les impone. Sin embargo, como ha ocurrido en numerosos procedimientos comunitarios, el plazo no se respetó. Hasta el 31 de diciembre de 2002 (fecha límite), sólo cinco Estados miembros (Austria, Alemania, Irlanda, Italia y Portugal) habían remitido a la Comisión información sobre la aplicación y únicamente dos de ellos habían

¹³⁰ Diario Oficial de las Comunidades Europeas, *Decisión marco del Consejo del 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo*, [en línea], Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:164:0003:0007:ES:PDF>, [consulta: 12 de noviembre de 2011].

incluido las disposiciones de transposición pertinentes. En febrero de 2003, otros siete Estados miembros (Bélgica, Dinamarca, Francia, Finlandia, Grecia, España, y Reino Unido) habían enviado la información, aunque dos de ellos sólo se referían a nuevos proyectos de legislación. El 5 de noviembre de 2003, Suecia fue el decimotercer Estado miembro en contestar. Luxemburgo y los Países Bajos no respondieron. Por estas razones, la tarea de la Comisión relativa a la evaluación sobre su implementación se retrasó considerablemente y pudo realizarse hasta el 8 de junio de 2004.¹³¹

2.3.4. Orden Europea de Detención y Entrega

En la misma fecha en la que se adoptó la Decisión sobre la lucha contra el terrorismo (13 de junio de 2002), el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior aprobó una Decisión marco más, la relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros, misma que fuera planteada desde años antes.¹³² La decisión hace que los procedimientos de extradición sean más rápidos y sencillos: se suprime todo el procedimiento político y administrativo en favor de un procedimiento judicial. Mediante este instrumento, se obliga a cada autoridad judicial nacional a reconocer, *ipso facto* y con controles mínimos, la solicitud de entrega de una persona formulada por una autoridad judicial de otro Estado miembro. Además, reduce los plazos, la limitación de las causas de denegación y amplía las infracciones.¹³³ No obstante, es importante señalar que la también conocida como euroorden, no está concebida exclusivamente para delitos de terrorismo, sino para una larga lista de infracciones estipuladas en la Decisión marco.

¹³¹ Comisión de las Comunidades Europeas, *Informe de la Comisión relativo a la Decisión marco del Consejo de 13 de junio de 2002 sobre la lucha contra el terrorismo 08.06.2004*, [en línea], Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0409:FIN:ES:PDF>, [consulta: 12 de noviembre de 2011].

¹³² La idea fue planteada desde el Consejo de Tampere, cuando se invitó a los Estados miembros a convertir el principio del reconocimiento mutuo en la «piedra angular» de un verdadero espacio judicial europeo. También se abordó en el Consejo Europeo de Santa Maria da Feira, en junio de 2000. Posteriormente se retomó en las instituciones comunitarias en diciembre de 2001.

¹³³ Unión Europea, *Orden de detención europea*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_criminal_matters/133167_es.htm, [consulta: 12 de noviembre de 2011].

Sin embargo, es importante resaltar que los Estados miembros siguen siendo libres para aplicar y concluir acuerdos bilaterales o multilaterales en la medida en que estos faciliten o simplifiquen los procedimientos. Ejemplo de ello son algunos países nórdicos como Dinamarca, Finlandia y Suecia, quienes declararon que seguirían aplicando sus disposiciones vigentes puesto que simplificaban el proceso de extradición aún más que la Decisión marco.¹³⁴

La Decisión establecía el 1 de enero de 2004, como la fecha límite para que los Estados sustituyeran todos los instrumentos europeos previos concernientes a los procesos de extradición.¹³⁵ Sin embargo, a pesar de su relevancia y del paso decisivo que representaba en el ámbito de la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, este instrumento fue frenado por varias circunstancias, entre las que destaca nuevamente la tardanza para su implementación en los países. En la fecha pactada para su puesta en funcionamiento, sólo ocho Estados (España, Dinamarca, Portugal, Reino Unido, Irlanda, Bélgica, Suecia y Grecia) habían adoptado legislativamente esta directiva. Incluso países como España, Portugal y Dinamarca, decidieron ponerla en marcha antes de la fecha establecida. En este punto sería pertinente relacionar el hecho de que España, país muy interesado en combatir el terrorismo y con una agenda de política exterior que incluía el tema como prioritario, fue uno de los países que implementó la Decisión sin mayor contratiempo. A ello se sumó el hecho de que durante el primer semestre de 2002, España ocupaba la Presidencia del Consejo de la UE, lo que de alguna manera contribuyó a darle un mayor impulso a las iniciativas de este tipo, tanto a nivel comunitario como a nivel nacional.

¹³⁴ Diario Oficial de la Unión Europea, "Declaraciones contempladas en el apartado 2 del artículo 31 de la Decisión marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros 29.9.2003, [en línea], Dirección URL: <http://eur.lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:246:0001:0001:ES:PDE>, [consulta: 12 de noviembre de 2011].

¹³⁵ Convenio Europeo de Extradición de 1957, el Convenio Europeo sobre la Supresión del Terrorismo de 1977, Convenio de la Unión Europea sobre el procedimiento simplificado de extradición de 1995, Convenio relativo a la extradición entre los Estados Miembros de la Unión Europea de 1996 y las disposiciones del acuerdo de Schengen de 1990.

Mientras tanto, países como Alemania, Italia, Grecia, Holanda y Austria, no respetaron el plazo dado por la norma europea.¹³⁶ Se dieron casi dos años para su implementación, y la mitad de los Estados miembros no la habían acatado llegada la fecha límite. La orden empezó a funcionar en toda la Unión hasta el 14 de mayo de 2005, cuando al fin entró en vigor en Italia.¹³⁷ El proceso de implementación se vio considerablemente ralentizado en algunos Estados por el complejo trámite de aprobar reformas constitucionales para adaptar la euroorden a su legislación nacional y para transferir competencias nacionales al ámbito comunitario. Asimismo, ocho Estados (Francia, Italia, Austria, Bélgica, Irlanda, Dinamarca, Finlandia y Suecia) declararon excepciones a la norma, como la anulación de su carácter retroactivo¹³⁸ o la de revocabilidad del consentimiento de entrega.¹³⁹

En este sentido, es posible observar claramente como las realidades nacionales inciden directamente en los procesos comunitarios, afectado en ocasiones la implementación de medidas que se consideran vitales para hacer frente a determinado problema. No obstante, a pesar de estos obstáculos, la Orden Europea de Detención y Entrega constituye hasta el día de hoy, uno de los instrumentos operativos más importantes en la lucha contra el terrorismo en el continente.

¹³⁶ Esther Gómez Campelo, "La Orden Europea de Detención y Entrega ante la delincuencia organizada. ¿Un nuevo enfoque del Estado de Derecho?", en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2006*, Uruguay, Conrad Adenauer, 2006, pp. 977-1007.

¹³⁷ Comisión de las Comunidades Europeas, *Informe de la Comisión*, 23.02.2005, [en línea], Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0063:FIN:ES:PDF>, [consulta: 12 de noviembre de 2011].

¹³⁸ Destaca el caso del gobierno italiano del ex Primer Ministro, Silvio Berlusconi, que se manifestó en contra de esta iniciativa dado que incorpora entre los 32 delitos graves a perseguir el de la corrupción, una de las acusaciones que pesan contra Berlusconi.

¹³⁹ Diario Oficial de la Unión Europea, *Declaraciones de determinados Estados miembros sobre la adopción de la decisión marco 18.7.2002*, [en línea], Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0063:FIN:ES:PDF>, [consulta: 12 de noviembre de 2011].

2.3.5. *Una Europa segura en un mundo mejor: Estrategia Europea de Seguridad*

Siguiendo con la inercia post 9/11, el 12 y 13 de diciembre de 2003, el Consejo Europeo adoptó el documento de la Estrategia Europea de Seguridad, redactado a instancias del Alto Representante para la PESC, Javier Solana. El documento define los retos mundiales y las principales amenazas contra la seguridad de la Unión y clarifica los objetivos estratégicos de la UE para hacer frente a estas amenazas, que consisten especialmente en reforzar la seguridad en su entorno: Balcanes, Europa del Este, sur del Cáucaso, Medio Oriente y área mediterránea; y en promover un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz.¹⁴⁰ Asimismo, se pronuncia por una política exterior europea más activa, coherente y mejor dotada de medios y capacidades.¹⁴¹

De esta iniciativa destaca el enfoque que se le da al problema del terrorismo. Señala que sus causas son complejas y están relacionadas, en especial, con las presiones ejercidas por la modernización, la crisis cultural, social y política, y la enajenación de los jóvenes que viven en sociedades extranjeras. Básicamente se concibe el fenómeno terrorista como un asunto transversal, relacionado con cuestiones como armas de destrucción masiva, conflictos regionales, delincuencia, Estados mal gobernados, por lo que se concluye que se trata de un problema que debe ser abordado desde diferentes frentes.¹⁴²

Destaca un señalamiento que se hace respecto a la integración europea y sus implicaciones. Considerando que el documento se firmó poco antes de la ampliación de los diez (2005), éste señala que si bien la integración de los Estados adherentes aumentará la seguridad, también acercará a Europa a zonas

¹⁴⁰ Consejo Europeo, *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*, [en línea], 15 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>, [consulta: 4 de marzo de 2012].

¹⁴¹ Diego Cardona *et al.*, *Encrucijadas de seguridad en Europa y las Américas*, Colombia, Universidad del Rosario, 2004, p. 281.

¹⁴² *Idem.*

conflictivas, por lo que parte de la estrategia debe ser también promover un conjunto de países bien gobernados al Este del continente.¹⁴³

Sin embargo, con excepción de este señalamiento, el documento exalta las ventajas de la estrategia comunitaria y de las capacidades de la UE para hacer frente a las amenazas, razones por las cuales agresiones de gran escala contra un Estado miembro resultaban improbables, según afirmaba Javier Solana. No obstante, el texto esboza de manera muy general algunas directrices que tienen como objetivo desarrollar todo el potencial de la UE, siendo el fortalecimiento de la actuación conjunta la más necesaria.

Este documento evidencia la diferencia de enfoques respecto a Estados Unidos en cuanto a la forma de hacer frente al terrorismo, al afirmar que no se puede atajar únicamente con medios militares, sino que requiere una combinación de los medios de los servicios de información, policiales, judiciales, militares y otros, para lo cual –según el documento– ya está preparada la UE. Además, hace hincapié en aumentar la cooperación con los socios de UE y con la ONU.¹⁴⁴

Si bien no se trata de un documento enfocado únicamente en terrorismo, su importancia radica en que plasma la visión de la UE respecto a las principales amenazas y la forma de hacerles frente. Se trata de un análisis breve pero integral de la seguridad europea, en el que se definen, jerarquizan y sintetizan los intereses de la Unión. Es decir, establece la base sobre la que deben diseñarse las medidas encaminadas a mejorar la seguridad regional.

2.3.6. *Gestión integrada de las fronteras exteriores*

En el Consejo Europeo de Sevilla se acordó la creación de un órgano común de expertos en fronteras, con el fin de llevar a cabo una gestión integrada de las

¹⁴³ *Idem.*

¹⁴⁴ Consejo de la Unión Europea, *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*, *op.cit.*

fronteras exteriores¹⁴⁵ de la UE, si bien esta medida no fue motivada por el terrorismo, sino por la inmigración principalmente, ya desde el Consejo de Laeken en 2001 se había propuesto mejorar el control de las fronteras exteriores para luchar eficazmente contra el terrorismo.

Cabe destacar que en ese momento la UE ya poseía un marco legislativo comunitario en el ámbito de las fronteras exteriores. No obstante, existía la dificultad de organizar entre los Estados miembros la asociación operativa que permitiera tener acciones coordinadas y un nivel de seguridad más homogéneo en todas las fronteras exteriores, puesto que las medidas estaban en el marco de las competencias nacionales y de la legislación de cada país.¹⁴⁶

En este sentido, la función del órgano aprobado en Sevilla era coordinar la acción de los servicios nacionales competentes, de tal forma que esta instancia común de expertos –que actuaría en el marco del Consejo– evaluara los riesgos, coordinara las operaciones sobre el terreno y definiera una estrategia común que permitiera la coordinación de las políticas nacionales.¹⁴⁷

Sin embargo, el órgano presentaba limitaciones estructurales respecto a la coordinación de la cooperación operativa, por lo que fue necesario crear un organismo comunitario dotado de personalidad jurídica que tuviera poderes ejecutivos.¹⁴⁸ Por esa razón, en 2004 se transformó en FRONTEX, la Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE, que será descrita más adelante.

¹⁴⁵ Se entiende por «fronteras exteriores» de los Estados miembros las fronteras terrestres y marítimas de estos últimos, así como sus aeropuertos y puertos marítimos a los cuales se aplican las disposiciones del Derecho de la UE relativas al cruce de personas por las fronteras exteriores. Unión Europea, *FRONTEX*, [en línea], Dirección URL: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133216_es.htm, [consulta: 4 de marzo de 2012].

¹⁴⁶ Comisión de las Comunidades Europeas, *Hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea*, [en línea], 28 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0233:FIN:ES:PDF>, [consulta: 4 de marzo de 2012].

¹⁴⁷ *Idem*.

¹⁴⁸ Diario Oficial de la Unión Europea, *Reglamento (CE) n/ 2007/2004 del Consejo de 26 de octubre de 2004*, [en línea], 11 pp., Unión Europea, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:349:0001:0011:ES:PDF>, [consulta: 4 de marzo de 2012].

2.3.7. Equipos multinacionales para el intercambio de información

La creación de equipos multinacionales *ad hoc* para el intercambio de información sobre terroristas, planteada en el seno de las instituciones comunitarias en numerosas ocasiones desde el 9/11, se materializó por fin el 6 de noviembre de 2003 con la aprobación del Consejo de Justicia e Interior.

Este sistema permite la transmisión de datos relevantes en tiempo real mediante la conexión entre oficinas de cada Estado y una comunicación directa con Europol. Los equipos están compuestos por los especialistas de los servicios especiales de la lucha antiterrorista de los países miembros, que se encargan de obtener, elaborar y procesar información, tanto a nivel nacional como internacional, de presuntos miembros de organizaciones terroristas y de sus redes de apoyo, que sea útil para determinar si se está diseñando, planificando u organizando un atentado.¹⁴⁹

2.3.8. Mecanismo de evaluación de los sistemas legales y su ejecución a escala nacional en la lucha contra el terrorismo

Con el objetivo de controlar y evaluar la implementación de las medidas antiterroristas comunitarias aprobadas, el 28 de noviembre de 2002, el Consejo de Justicia e Interior emitió la “Decisión por la que se establece un mecanismo de evaluación de los sistemas legales y su ejecución a escala nacional en la lucha contra el terrorismo”. Este mecanismo tiene como propósito examinar si el trabajo desarrollado en cada uno de los Estados es efectivo o presenta algún defecto en la forma o fondo, que pudiera estar ralentizando la estrategia antiterrorista de la Unión.

¹⁴⁹ Consejo de la Unión Europea, *Sesión n.º 2538 del Consejo. Justicia y Asuntos de Interior 6/11/2003*, [en línea], 15 pp., Unión Europea, Dirección URL: www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/es/jha/77916.doc, [consulta: 4 de marzo de 2012].

Para llevar a cabo dicha evaluación, se designa a un equipo integrado por dos expertos¹⁵⁰, que son los encargados de evaluar en un determinado Estado un tema preciso de la estrategia, mismo que es propuesto por la Presidencia del Consejo. En primera instancia, el Estado miembro a evaluar debe responder un cuestionario, que tiene como objetivo recoger información útil. Posteriormente el equipo se dirige al Estado, donde se reúne con autoridades políticas, administrativas, policiales, aduaneras y judiciales, con el propósito de clarificar las respuestas al cuestionario. En un plazo máximo de un mes, el equipo redacta un informe, lo envía al Estado evaluado para que éste haga observaciones si lo considera necesario. Finalmente se remite el informe a la Presidencia, para que ésta lo entregue al “Grupo de trabajo multidisciplinario sobre delincuencia organizada” (GMD).¹⁵¹

Una vez al año, la Presidencia de la Unión informa al Consejo del resultado del ejercicio completo de evaluación, es decir, una vez que todos los Estados miembros fueron evaluados. El Consejo puede dirigir a los Estados miembros cualquier recomendación que considere útil e informa al Parlamento Europeo de manera confidencial sobre la aplicación del mecanismo de evaluación.¹⁵²

Esta evaluación informal es útil para la elaboración de los informes del Coordinador Antiterrorista sobre la implementación por parte de los Estados Miembros de las medidas comunitarias para combatir la amenaza, tema que será abordado más adelante.

En este sentido, es posible observar que la complejidad para implementar diversas medidas en quince países, condujo a la creación de mecanismos que pudieran supervisar la aplicación de lo decidido en Bruselas. Hans G. Nilsson afirma que “el hecho de que los Estados Miembros hayan aceptado tener sus disposiciones

¹⁵⁰ Los expertos son propuestos por los Estados miembros y elegidos por la Presidencia del Consejo. No deben ser de la nacionalidad del Estado a evaluar.

¹⁵¹ Diario Oficial de las Comunidades Europeas, *Decisión 2002/996/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, por la que se establece un mecanismo de evaluación de los sistemas legales y su ejecución a escala nacional en la lucha contra el terrorismo*, [en línea], 3 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:349:0001:0001:ES:PDF>, [consulta: 4 de marzo de 2012].

¹⁵² *Idem.*

antiterroristas evaluadas por externos es una muestra de la importancia atribuida por los Estados Miembros a estas medidas, así como del compromiso de los Estados de combatir eficazmente el terrorismo en el marco de la UE”.¹⁵³

Considerando la dinámica propia de la integración, resulta indispensable que existan mecanismos de este tipo. La implementación de medidas tan importantes como las antiterroristas, no puede confiarse completamente a la voluntad de los Estados, puesto que de ellas depende también la seguridad de toda la UE, de su territorio y de sus ciudadanos. En este sentido, la importancia de la evaluación radica en que permite que las fallas y deficiencias puedan ser detectadas y corregidas a tiempo.

2.3.9. Cooperación con terceros Estados

Una parte importante de la nueva estrategia antiterrorista que comenzó a construirse en la UE después de los ataques del 11 de septiembre, fue la cooperación con Estados Unidos. Inmediatamente después de los atentados, la UE manifestó su apoyo a EE.UU. y emitió una comunicación comprometiéndose a actuar en todos los frentes.

Posteriormente, durante la Sesión Extraordinaria del Consejo de la Unión Europea, el 12 de septiembre de 2001, los Estados afirmaron que los atentados suponían un ataque contra las sociedades democráticas, abiertas, tolerantes y multiculturales, incluidas las europeas; por lo que se comprometieron a cooperar con EE.UU. para llevar ante la justicia y castigar a los autores, así como para emprender acciones contra los Estados que les dieran ayuda, apoyo o alojamiento.¹⁵⁴

¹⁵³ Hans G. Nilsson, “The EU Action Plan on Combating Terrorism. Assessment and Perspectives”, en Dieter Mahncke, Jörg Monar (eds.), *International Terrorism. A European Response to a Global Threat?*, Bruselas, P.I.E Peter Lang, 2006, p. 79.

¹⁵⁴ Consejo de la Unión Europea, *Sesión Especial del Consejo, Bruselas 12 de septiembre de 2001*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/gena/11795.es1.html, [consulta: 4 de marzo de 2012].

Una vez planteados estos objetivos, el 20 de septiembre, representantes de la UE se reunieron en Bruselas con el Secretario de Estado de EE.UU., Colin Powell, y adoptaron una Declaración Ministerial Conjunta, en la que ambas partes acuerdan reducir las vulnerabilidades de sus sociedades a través de una serie de medidas. Entre éstas se encuentran: mejorar la seguridad en el transporte, impulsar la cooperación judicial y policial, cortar el financiamiento del terrorismo, reforzar el control de armamento y profundizar en las iniciativas de no proliferación, endurecer el control en las fronteras y los visados, y facilitar que las agencias de seguridad tengan acceso y puedan intercambiar datos electrónicamente.¹⁵⁵

Posteriormente, el 17 de octubre de 2001, durante la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE y el Presidente de la Comisión, en Ghent, la UE se comprometió a poner en marcha procesos de extradición a Estados Unidos de individuos acusados de actividades terroristas de acuerdo con las normas de cada uno de los Estados miembros. Por tal razón, acordaron que quedarán fuera los presuntos terroristas a los que los tribunales norteamericanos pudieran aplicar la pena capital.¹⁵⁶ También se fijaron algunas medidas tendientes a mejorar la cooperación en áreas como pasaportes, visas, falsificación de documentos, y no proliferación de armamento y agentes químicos, bacteriológicos o nucleares.

Meses más tarde, el 6 de diciembre de 2001, Estados Unidos y la UE acordaron aumentar el intercambio de información técnica y estratégica entre las agencias de seguridad estadounidenses y Europol. La información intercambiada por las partes puede ser usada para la investigación, persecución y prevención de crímenes.¹⁵⁷ El acuerdo incluía además el establecimiento de oficinas y funcionarios de enlace. Con relativa rapidez, la oficina de Europol en Washington se estableció en 2002. Dada la limitación en cuanto al tipo de información que podían intercambiar, en

¹⁵⁵ Consejo de la Unión Europea, *Joint EU - U.S. Ministerial Statement on combating Terrorism*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/declarations/Statement%20on%20combating%20terrorism%20en.htm, [consulta: 4 de marzo de 2012].

¹⁵⁶ Ninguno de Estados miembros de la UE contempla la pena de muerte en sus códigos penales.

¹⁵⁷ Els De Busser, *Data Protection in EU and US Criminal Cooperation*, Estados Unidos, Maklu, 2009, p. 320.

diciembre de 2002 se firmó un acuerdo suplementario entre Europol y EE.UU. para el intercambio de datos personales e información relacionada.

El tema de la cooperación transatlántica fue prioritario en el seno de las instituciones europeas. Todas las propuestas de cooperación surgidas a partir del 9/11 fueron revisadas en el Consejo Europeo de Laeken, el 14 y 15 de diciembre de 2001. En la declaración final, los Estados enfatizaron la importancia de actualizar sistemáticamente la nueva agenda de cooperación con Estados Unidos, que para ese momento ya estaba prácticamente centrada en la lucha contra el terrorismo. Por tal razón, se establecieron encuentros ministeriales informales entre la UE y EE.UU., como una herramienta necesaria para informar sobre los resultados del Plan de Acción contra el terrorismo implementado por la Unión.¹⁵⁸

En este sentido, durante los encuentros bilaterales posteriores, el tema del terrorismo estuvo sobre la mesa. Destaca la Cumbre Unión Europea-Estados Unidos, celebrada en mayo de 2002, en la que el gobierno de George W. Bush se comprometió a estudiar la posibilidad de concluir acuerdos en materia de extradición de sospechosos de terrorismo. No obstante, la UE exigió como condición para negociar, que EE.UU. garantizara que no aplicaría la pena de muerte a los extraditados. El acuerdo de extradición y asistencia legal finalmente se firmó en junio de 2003, aunque nuevamente la complejidad de trasladarlo a las legislaciones nacionales y ajustarlo a los tratados bilaterales que los países ya tenían con EE.UU. fue sumamente lento, por lo que entró en vigor hasta 2010.

Cabe destacar que el tema de la extradición, además de evidenciar las diferencias entre Estados Unidos y la UE, también sacó a relucir las diferencias entre los Estados miembros de la Unión. A pesar de que en el contexto posterior al 9/11 los Estados coincidían en la necesidad de una mayor cooperación con Estados Unidos, resultaba difícil acordar el grado y las áreas de cooperación. Muestra de ello fue la Resolución unánime del Parlamento Europeo, el 21 de septiembre de

¹⁵⁸ Consejo de la Unión Europea, *Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001*, [en línea], Unión Europea, 35 pp., Dirección URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/68832.pdf, [consulta: 4 de marzo de 2012].

2001, en la que se rechazaba la propuesta formulada por el gobierno español de concluir un tratado global para facilitar la extradición de terroristas relacionados con Al Qaeda a Estados Unidos. El rechazo se fundamentaba en las críticas a la jurisdicción especial, al riesgo de pena de muerte y a las medidas de excepción en materia de inmigración adoptadas por las autoridades norteamericanas.¹⁵⁹

Como se puede observar, durante los meses posteriores al 9/11, la cooperación de la UE con otros Estados en materia de terrorismo estuvo enfocada en EE.UU. Sin embargo, la UE colocó el tema como un objetivo prioritario y un punto central en la política exterior comunitaria. En las instituciones de la UE se reiteraba continuamente que la solidaridad y la cooperación internacional constituyen instrumentos fundamentales para combatir el problema terrorista.

Los ejes de esta nueva política exterior fueron condensados en el Consejo Europeo de Sevilla, celebrado el 21 y 22 de junio de 2002. En el documento que contiene las conclusiones de la Presidencia española del Consejo, se afirma que la UE seguirá manteniendo la mayor coordinación posible con EE.UU. y otros socios, además de contribuir a los esfuerzos internacionales a través de sus relaciones con terceros países y organizaciones internacionales como la ONU, la OTAN y la OSCE (Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa). Asimismo, se considera indispensable la inclusión de la lucha antiterrorista en el marco de la Política Exterior de Seguridad Común (PESC), así como de la puesta en marcha a nivel operativo de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), para hacer frente a la amenaza.¹⁶⁰

Respecto a este objetivo de fortalecer la PESC, en Sevilla se establecieron seis medidas específicas: 1) reforzar los instrumentos comunitarios para la prevención de conflictos, 2) dar prioridad en el diálogo político a los temas de terrorismo y no

¹⁵⁹ Eulalia W. Petit, *Constitución Europea y lucha contra el terrorismo, ¿evolución o involución del Estado de Derecho?*, [en línea], España, Universidad de Sevilla, Dirección URL: <http://congreso.us.es/cidc/Ponencias/europea/EulaliaPetit.pdf>, [consulta: 4 de marzo de 2012].

¹⁶⁰ Consejo de la Unión Europea, *Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Sevilla, 21 y 22 de junio de 2002*, [en línea], Unión Europea, 42 pp., Dirección URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/72639.pdf, [consulta: 4 de marzo de 2012].

proliferación, 3) proporcionar ayuda a terceros países para reforzar su capacidad de responder al terrorismo, 4) incluir cláusulas antiterroristas en los acuerdos internacionales de la UE con terceros países, 5) reexaminar las relaciones con otros países, con base en la relación de éstos con el terrorismo, y 6) aplicar las medidas de conformidad con la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de la ONU.¹⁶¹

Un año después, el Consejo Europeo de Tesalónica, llevado a cabo el 19 y 20 de junio de 2003, integra como anexo en sus conclusiones un “Informe de la Presidencia sobre la acción exterior de la Unión Europea en la lucha contra el terrorismo”. El documento reitera la importancia de atender el problema del terrorismo a través de la acción exterior europea y profundiza en las medidas establecidas en Sevilla. En este sentido, hace un llamado para: a) realizar un esfuerzo continuo de evaluación, actualización y revisión de las amenazas, dado su carácter dinámico, b) mantener las cláusulas antiterroristas en las relaciones contractuales con países como Argelia, Egipto o Líbano y reforzarlas en las negociaciones con Siria, Irán o los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo, c) apoyar la asistencia en la lucha contra el terrorismo en Estados como Indonesia, Pakistán y Filipinas, dotados de voluntad pero no de capacidades suficientes, y d) revisar la lista de personas, grupos y entidades sujetos a embargo por cooperar con el terrorismo, actuando en consecuencia con el Comité de Sanciones contra Al Qaeda establecido por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.¹⁶² Este documento sentaría las bases para la Estrategia Europea de Seguridad, la cual se abordó anteriormente.

En este sentido, se distinguen dos rasgos principales en el ámbito de la cooperación con terceros Estados. El primero es la prioridad que se le otorgó a la cooperación transatlántica, respuesta lógica dada la naturaleza de los atentados del 9/11. No obstante, los acuerdos fueron relativamente limitados y se optó por

¹⁶¹ *Idem.*

¹⁶² Consejo de la Unión Europea, *Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Tesalónica, 19 y 20 de junio de 2003*, [en línea], Unión Europea, 40 pp., Dirección URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/76282.pdf, [consulta: 4 de marzo de 2012].

mantener la cooperación en el ámbito bilateral de cada país miembro con EE.UU. El segundo rasgo es el predominio del enfoque multilateral. La UE consideraba que la cooperación con otros Estados e instituciones, como la ONU o la OTAN, contribuiría a aumentar la efectividad de la lucha contra el terrorismo, global y europea.

2.3.10. *La Unión Europea y la guerra contra el terrorismo*

Paralelamente a esta movilización en las instituciones comunitarias para concretar medidas que hicieran frente al terrorismo, Estados Unidos inició la “guerra contra el terrorismo”. Resulta indispensable analizar la participación de la UE y de sus países miembros en la intervención estadounidense tanto en Iraq, como en Afganistán, dadas las importantes consecuencias que tendría a corto, mediano y largo plazo.

Afganistán fue el escenario de la primera acción estadounidense directamente resultante de los atentados del 9/11. La reacción europea tras los atentados fue manifestar su “ilimitada solidaridad” con Estados Unidos e invocar el artículo V de la OTAN que incluye la cláusula de defensa mutua. Sin embargo, la respuesta estadounidense fue de una total indiferencia respecto a la OTAN, decidiendo intervenir en solitario en Afganistán. Los europeos apoyaron dicha acción y se comprometieron con el proceso posterior de estabilización, reconstrucción y democratización del país bajo la autoridad de Naciones Unidas.¹⁶³

La intervención en Afganistán no abrió brecha en la solidaridad transatlántica, la cual por el contrario se reforzó por el apoyo incondicional ofrecido por los europeos a EE.UU. en su lucha contra el terrorismo en dicho país.¹⁶⁴ La participación de algunos miembros de la UE por medio de la OTAN en territorio afgano no dividió a los países de la UE, dado que la intervención gozaba de

¹⁶³ Albert Aixalà y María A. Sabiote, “El fin de la comunidad de seguridad atlántica”, en Esther Barbé (ed.) *¿Existe una brecha transatlántica? Estados Unidos y la Unión Europea tras la crisis de Irak*, España, Catarata, 2005, p. 52.

¹⁶⁴ Eduard Doler y Jordi Vaquer, “¿Del Mediterráneo al Gran Oriente Medio?”, en Esther Barbé (ed.), *op. cit.*, p. 118.

legitimidad, al considerarse “legítima defensa” por parte de EE.UU. tras los atentados.

Sin embargo, año y medio después la situación cambió radicalmente cuando inició la segunda fase de la guerra contra el terrorismo. La invasión a Iraq en 2003 representó un serio deterioro de las relaciones. Se pusieron en evidencia las perspectivas, intereses y valores divergentes entre ambas partes. Mientras en Estados Unidos más del 70% apoyaba la invasión a Iraq, los europeos se oponían a tal decisión.¹⁶⁵ Una encuesta realizada por ‘EOS Gallup Europe’, instituto que realiza sondeos de opinión para la Comisión Europea, arrojó que el 82% de los europeos se mostraban opuestos a una guerra contra Iraq sin la aprobación de la ONU y además no encontraban justificación para la participación de su país en una guerra.¹⁶⁶

Las divergencias también se hicieron presentes entre los países de la UE. En enero de 2003, Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo, se opusieron a que la OTAN iniciara en ese momento preparativos militares ante un probable conflicto en Iraq, como había solicitado Estados Unidos.¹⁶⁷ Estos primeros signos de división llevaron al entonces Secretario de Defensa estadounidense, Donald Rumsfeld, a calificar a Francia y Alemania como la "vieja Europa", pues señaló que dichos países no representaban a todo el conjunto de países europeos.¹⁶⁸

La crisis de Iraq sacó a relucir serias divisiones entre los gobiernos respecto a cómo manejar el asunto iraquí. Si bien los europeos en general no negaban que Iraq representaba un problema, discrepaban respecto a la solución que debía dársele y temían que los riesgos de una invasión sobrepasaran los beneficios. Temían además que la invasión condujera a una ocupación duradera, y que ésta a

¹⁶⁵ Philip H. Gordon, Jeremy Shapiro, *Allies at war*, Estados Unidos, McGraw Hill, 2004, p. 2.

¹⁶⁶ EP/AFP, “El 82% de los europeos en contra de una guerra en Iraq sin el aval de la ONU”, [en línea], España, *ElMundo.es*, 30/01/03, Dirección URL: <http://www.elmundo.es/elmundo/2003/01/30/internacional/1043918341.html>, [consulta: 24 de marzo de 2012].

¹⁶⁷ En la votación 15 de 19 países favorecieron la intervención estadounidense.

¹⁶⁸ s/a, “La vieja Europa se defiende”, [en línea], *BBCMundo.com*, 24/01/03, Dirección URL: http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/news/newsid_2691000/2691719.stm, [consulta: 24 de marzo de 2012].

su vez derivara en mayor terrorismo por el resentimiento que se generaría en el mundo árabe.¹⁶⁹

El 30 de enero de 2003, los dirigentes de Gran Bretaña, España, Italia, Portugal, Hungría, Dinamarca, Polonia y República Checa firmaron una declaración conocida como "la carta de los ocho"¹⁷⁰, en la que manifestaban la necesidad de respaldar los esfuerzos de EE.UU. por desarmar a Iraq. Pocos días después se sumaron a la declaración Letonia, Eslovenia y Eslovaquia, países candidatos a adherirse a la UE en 2004.

La carta titulada 'Europa y Estados Unidos deben mantenerse unidos', señala que la combinación de armas de destrucción masiva y terrorismo supone una amenaza de consecuencias incalculables. Afirma que el objetivo de los países es salvaguardar la paz y la seguridad mundiales asegurando que el régimen iraquí entregue sus armas, y advierte que de permitir la violación de las resoluciones por parte de Sadam Husein, la credibilidad del Consejo de Seguridad desaparecería y ello afectaría la paz mundial. En este sentido, hacen un llamado por una determinación sin fisuras y una firme cohesión internacional para hacer frente al problema. Si bien la carta no menciona explícitamente el uso de la fuerza, sí establece que la Resolución 1.441 es la última oportunidad que tiene Sadam Husein de desarmarse por medios pacíficos y ofrece apoyo total a Estados Unidos.¹⁷¹

Inmediatamente surgieron numerosas críticas respecto al daño que le hacían iniciativas no concertadas como dicha carta a la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE. El ex mandatario francés Valéry Giscard d'Estaing afirmó que el

¹⁶⁹ Philip H. Gordon, Jeremy Shapiro, *op.cit.* p. 8.

¹⁷⁰ El texto aparece firmado por: José María Aznar, Presidente del Gobierno español; Jose-Manuel Durão Barroso, Primer Ministro portugués; Silvio Berlusconi, Primer Ministro italiano; Tony Blair, Primer Ministro británico; Peter Medgyessy, Primer Ministro húngaro; Leszek Miller, Primer Ministro polaco; Anders Fogh Rasmussen, Primer Ministro danés, y Vaclav Havel, Presidente de la República Checa. Fue publicada en 30 periódicos.

¹⁷¹ s/a, "Europa y EE.UU. deben mantenerse unidos", [en línea], España, *ElMundo.es*, 30 de enero de 2003, Dirección URL: <http://www.elmundo.es/elmundo/2003/01/30/internacional/1043892094.html>, [consulta: 24 de marzo de 2012].

acto suponía un retroceso al Tratado de Maastricht.¹⁷² El artículo 11 de dicho tratado establece que los "Estados miembros apoyarán activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad de la Unión en un espíritu de lealtad y recíproca solidaridad (...) se abstendrán de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda perjudicar a su eficacia como fuerza cohesionada en las relaciones internacionales".¹⁷³

Por otro lado, los dirigentes que elaboraron la carta defendían el hecho de haberla firmado sin avisar a la presidencia de la UE ni a los principales motores económicos: Francia y Alemania. El primer ministro italiano, Silvio Berlusconi, señaló que habían sido Francia y Alemania los primeros en asumir una posición sin interpelar a los demás países europeos, pero opinó que la UE no quedaba dividida por la sorpresiva carta.¹⁷⁴

Ante tal situación, Grecia -que presidía la UE en ese momento- aclaró que se trataba de una iniciativa fuera del marco de la UE y convocó a los miembros y a los 13 candidatos a adhesión a una reunión extraordinaria. Durante el encuentro en febrero de 2003, los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros aprobaron un texto que defendía que la guerra debía ser el último recurso y subrayaba la responsabilidad de Sadam para lograr una salida pacífica. En este sentido, el documento logró rebajar las peticiones de los dos países más divergentes. Así Alemania aceptó implícitamente que el recurso de la fuerza fuera "una opción, aunque la última", mientras que Reino Unido renunció a marcar un "plazo temporal preciso" para la labor de los inspectores.¹⁷⁵ La declaración pretendía acabar con la división entre el eje franco-belga-alemán, que se oponía a

¹⁷² Bosco Estuerlas, "Giscard critica la carta de los ocho europeos en apoyo a Bush", [en línea], España, *ElPaís.com*, 8/02/03, Dirección URL: http://elpais.com/diario/2003/02/08/internacional/1044658814_850215.html, [consulta: 24 de marzo de 2012].

¹⁷³ Legislación de la Unión Europea, *Tratado de Maastricht*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>, [consulta: 24 de marzo de 2012].

¹⁷⁴ AFP, "Carta de los 8 desnuda fuerte división en Europa", [en línea], Uruguay, *ElPaís.com*, 01/02/03, Dirección URL: http://www.elpais.com.uy/03/02/01/pinter_28163.asp, [consulta: 24 de marzo de 2012].

¹⁷⁵ Agencias, "LA UE acuerda que la guerra es el 'último recurso' pero resalta la responsabilidad de Sadam", [en línea], España, *ElMundo.es*, 17/02/03, Dirección URL: <http://www.elmundo.es/elmundo/2003/02/17/internacional/1045497442.html>, [consulta: 24 de marzo de 2012].

la guerra, y los ocho países que firmaron la carta de apoyo a las intenciones bélicas de EE.UU.¹⁷⁶

Los titulares de las instituciones comunitarias continuaron haciendo esfuerzos para lograr un consenso en torno a la guerra. El Primer Ministro griego y Presidente en turno del Consejo Europeo, Costas Simitis, afirmó que centraría su esfuerzo en acabar con la división de opiniones y lograr una voz común de todos los países miembros. De igual forma, el Presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, también abogaba por una "posición fuerte y unitaria" de los quince Estados en favor de la paz. Por su parte, el Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior, Javier Solana, declaró que sería muy difícil de justificar una guerra sin pruebas contundentes.¹⁷⁷

Sin embargo, a pesar de todos los esfuerzos las opiniones continuaron enfrentadas en el seno de la UE. Por un lado se encontraban los países que se oponían a la invasión, como Alemania, el país europeo que más activamente se opuso a una intervención armada. El entonces canciller alemán, Gerhard Schröder, dejó claro desde un inicio que su país no enviaría soldados ni fondos para la operación militar. Asimismo, Francia –que presidía en ese entonces el Consejo de Seguridad– trató de evitar la guerra por todos los medios posibles. A diferencia de Alemania, no descartaba totalmente la intervención armada, no obstante, el entonces presidente Jacques Chirac afirmaba que ésta debía ser el último recurso y siempre y cuando contara con la autorización de la ONU. Los líderes de ambos países hicieron una declaración conjunta en la que afirmaron que harían todo lo posible para evitar la guerra y señalaron que ésta no debía iniciarse sin que existieran pruebas contundentes de la existencia de armas en Iraq.¹⁷⁸ Grecia y Bélgica también se oponían a la guerra. Asimismo, los cuatro

¹⁷⁶ s/a, "Objetivo: Sadam. El mundo ante el conflicto", [en línea], España, *EIMundo.es*, Dirección URL: <http://www.elmundo.es/especiales/2003/02/internacional/irak/mundoguerra.html>, [consulta: 24 de marzo de 2012].

¹⁷⁷ *Idem*.

¹⁷⁸ EFE, "Chirac y Schröder: 'Debemos hacer todo lo posible por evitar la guerra'", [en línea], España, *EIMundo.es*, 22/01/03, Dirección URL: <http://www.elmundo.es/elmundo/2003/01/22/internacional/1043240596.html>, [consulta: 24 de marzo de 2012].

países neutrales de la UE -Irlanda, Suecia, Austria y Finlandia-, estaban más próximos a las tesis franco-alemanas.

Por el contrario, Reino Unido, España, Italia, Portugal, Dinamarca y los Países Bajos eran partidarios de apoyar una eventual guerra contra Iraq. Reino Unido fue el principal aliado de EE.UU. y aportó el segundo contingente de tropas más importante (aproximadamente 7.200 soldados), sólo detrás de los soldados estadounidenses.¹⁷⁹ Por su parte, el gobierno de Aznar se alió desde un inicio con EE.UU., y durante todas las etapas del conflicto adoptó y reafirmó los argumentos de ese país, y también desplegó un número considerable de soldados españoles (2.600), a pesar de la oposición parlamentaria y la opinión pública española contraria.¹⁸⁰ Su argumento era que la ayuda de Washington en la lucha contra el terrorismo de ETA obligaba a su país a pagar con la misma moneda.¹⁸¹ Italia también apoyó considerablemente con tropas (3.085 soldados), constituyendo uno de los contingentes más grandes de tropas extranjeras in Iraq.¹⁸²

El 16 de marzo de 2003, durante la Cumbre de las Azores, George W. Bush, Tony Blair, José María Aznar y José Manuel Durão Barroso anunciaron un ultimátum al gobierno de Sadam Husein para que procediera al desarme y aprobaron una declaración sobre la solidaridad transatlántica.¹⁸³

Pese a las objeciones de muchos países y sin el respaldo de la ONU, Washington inició los ataques contra Iraq el 20 de marzo de 2003, con el apoyo de la *willing*

¹⁷⁹ s/a, "Reino Unido ha dado luz verde a retiro de Iraq", [en línea], Reino Unido, *BBCMundo.com*, 21/01/07, Dirección URL: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_6381000/6381095.stm, [consulta: 24 de marzo de 2012].

¹⁸⁰ s/a, "España en Iraq: 2.600, casi tres relevos, 11 muertos", [en línea], España, *ElMundo.es*, 18/04/2004, Dirección URL: <http://www.elmundo.es/elmundo/2004/04/18/espana/1082310065.html>, [consulta: 24 de marzo de 2012].

¹⁸¹ Roberto Wanderley de Miranda, *El PP y la guerra de Irak: discurso bélico y derechos humanos en la prensa*, España, Universidad de Salamanca, 2009, pp. 236-237.

¹⁸² s/a, "Italia sacará sus tropas de Irak", [en línea], Reino Unido, *BBCMundo.com*, 16/03/05, Dirección URL: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_4352000/4352609.stm, [consulta: 24 de marzo de 2012].

¹⁸³ s/a, "Bush, Blair y Aznar conceden un ultimátum a Sadam Husein y a Naciones Unidas que expira hoy", [en línea], España, *ElMundo.es*, 17/03/03, Dirección URL: <http://www.elmundo.es/elmundo/2003/03/17/internacional/1047886230.html>, [consulta: 24 de marzo de 2012].

*coalition*¹⁸⁴, integrada por aquellos países que apoyaban política o materialmente la invasión, cinco de los cuales eran miembros de la UE (Reino Unido, España, Portugal, los Países Bajos y Dinamarca). Grecia tachó la operación militar de “triste y decepcionante” y el inicio de los ataques agudizó aún más la crisis entre los Estados europeos.¹⁸⁵

Seis semanas después del inicio de la intervención, el 1 de mayo de 2003, George W. Bush anunció el fin de las operaciones militares. Las fuerzas iraquíes no lograron evitar la ocupación total del país y la expulsión del gobierno. El presidente estadounidense calificó la guerra como una victoria en la campaña contra el terrorismo y trató de vincular al depuesto régimen de Sadam Husein con la organización terrorista Al Qaeda, a pesar de no haber una prueba definitiva de ello.¹⁸⁶

Tras la guerra, los países europeos buscaron recomponer la unidad perdida con una postura común sobre la reconstrucción iraquí. En las Conclusiones del Consejo Europeo de Salónica (junio 2003), los países acogieron la Resolución 1483 del Consejo de Seguridad de la ONU¹⁸⁷ como base para respaldar internacionalmente de manera efectiva las etapas iniciales de la transición política de Iraq. Asimismo, el Consejo expresó su disposición para participar en la

¹⁸⁴ De acuerdo con el Departamento de Estado de EE.UU., la *willing coalition* estaba integrada por Afganistán, Albania, Australia, Azerbaiyán, Bulgaria, Colombia, República Checa, Dinamarca, El Salvador, Eritrea, Estonia, Etiopía, Georgia, Hungría, Islandia Italia, Japón, Corea del Sur, Letonia, Lituania, Macedonia, los Países Bajos, Nicaragua, Filipinas, Polonia, Rumania, Eslovaquia, España, Turquía Reino Unido y Uzbekistán. Posteriormente se unieron: Costa Rica, República Dominicana, Honduras, Kuwait, Islas Marshall, Micronesia, Mongolia, Palau, Portugal, Ruanda, Singapur, Islas Salomón y Uganda.

¹⁸⁵ s/a, “Objetivo: Sadam. El mundo ante el conflicto”, [en línea], España, *ElMundo.es*, Dirección URL: <http://www.elmundo.es/especiales/2003/02/internacional/irak/mundoguerra.html>, [consulta: 24 de marzo de 2012].

¹⁸⁶ Deutsche Welle, *Victoria contra el terrorismo*, [en línea], Alemania, Dirección URL: <http://www.dw.de/dw/article/0,2144,856429,00.html>, [consulta: 24 de marzo de 2012].

¹⁸⁷ La Resolución, aprobada el 22 de mayo de 2003, pone fin a las sanciones y otorga el mando indefinido de Iraq a EE.UU. y Reino Unido (potencias ocupantes) y los insta a promover el bienestar de la población iraquí mediante la administración del territorio y el restablecimiento de la seguridad y estabilidad. Asimismo, hace un llamado a los Estados miembros y las organizaciones para que ayuden al pueblo iraquí en la labor de reformar sus instituciones reconstruir su país y establece una serie de medidas para lograr tales objetivos. Centro de Información de las Naciones Unidas, *Resolución 1483 del Consejo de Seguridad*, [en línea], 8 pp., Dirección URL: <http://www.cinu.org.mx/temas/irag/doctos/1483.pdf>, [consulta: 24 de marzo de 2012].

reconstrucción del país y se comprometió a seguir participando activa y sustancialmente en el ámbito de ayuda humanitaria.¹⁸⁸

A pesar del fin de las operaciones militares, los países europeos aliados mantuvieron sus tropas en territorio iraquí durante más tiempo. España replegó a sus soldados con la llegada de José Luis Rodríguez Zapatero al gobierno en abril de 2004 -lo cual había prometido durante la campaña electoral-, y calificó la participación española en la invasión como un error. Los integrantes de las tropas italianas también fueron retirados cuando asumió el gobierno de centro-izquierda de Romano Prodi, en 2006.¹⁸⁹ Otros países que habían tenido inicialmente una fuerte presencia en la coalición, como los Países Bajos y Portugal abandonaron en 2005. Reino Unido retiró sus tropas seis años después, en julio de 2009.¹⁹⁰

Finalmente, en agosto de 2011, las últimas tropas de combate abandonaron territorio iraquí, poniendo fin a la “Operación Libertad Iraquí” comenzada en 2003 y dando inicio la operación bautizada como “Nuevo Amanecer”, en la que algunos soldados estadounidenses permanecieron en el país para cumplir con misiones de asesoramiento y ayuda a las fuerzas iraquíes.¹⁹¹ Finalmente, en diciembre de 2011, las tropas estadounidenses se retiraron definitivamente de Iraq. También la OTAN anunció la retirada de sus fuerzas de entrenamiento para antes del 31 de diciembre. El Presidente de Estados Unidos, Barack Obama, señaló que el fin de la guerra significaba el comienzo de un nuevo capítulo en las relaciones entre

¹⁸⁸ Consejo de la Unión Europea, *Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Tesalónica, 19 y 20 de junio de 2003*, [en línea], Unión Europea, 40 pp., Dirección URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/76282.pdf, [consulta: 24 de marzo de 2012].

¹⁸⁹ s/a, “Tropas en Iraq en números”, [en línea], Reino Unido, en *BBCMundo.com*, 21/02/07, Dirección URL: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_6381000/6381985.stm, [consulta: 24 de marzo de 2012].

¹⁹⁰ s/a, “Reino Unido completa esta semana la retirada de sus tropas de Iraq”, [en línea], España, *ElMundo.es*, 26/07/09, Dirección URL: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/07/26/internacional/1248613249.html>, [consulta: 24 de marzo de 2012].

¹⁹¹ EFE, “La última brigada de combate de Estados Unidos abandona Iraq”, [en línea], España, *ElMundo.es*, 19/08/10, Dirección URL: http://www.elmundo.es/america/2010/08/19/estados_unidos/1282176589.html, [consulta: 24 de marzo de 2012].

EE.UU. e Iraq, con un enfoque en una “relación normal entre dos naciones soberanas”.¹⁹²

Como se puede analizar, la participación de la UE en la “guerra contra el terrorismo” estuvo marcada por las discrepancias, las cuales no se limitaron al ámbito comunitario, sino que se hicieron presentes también en la ONU y en la OTAN, es decir, en las tres instituciones en las que Europa occidental ha organizado toda su política durante el último medio siglo.¹⁹³

La UE fue incapaz de acordar una política común y en su lugar se creó una fuerte división entre los países miembros. Se generó además tensión entre los Estados miembros que se oponían a la guerra y aquellos países que estaban próximos a adherirse a la Unión (mayo de 2004) y que apoyaron la intervención estadounidense.

Los diferentes intereses nacionales impidieron el consenso, y ni Alemania ni Francia pudieron cohesionar a los miembros para defender una posición europea a nivel internacional. Únicamente se lograron meras declaraciones de mínimos, que no tuvieron ninguna relevancia en el desarrollo de los acontecimientos. Como señala Esther Barbé:

La Unión Europea tiene problemas para ubicarse en el actual escenario y la fractura interna en torno a la guerra contra Iraq mostró bien a las claras la fragilidad del proyecto de política exterior de la Unión Europea. En este sentido, la crisis iraquí ha puesto de manifiesto los puntos débiles de la Unión: la falta de cohesión política en asuntos básicos de la política de seguridad, la ausencia de voluntad política para llegar a acuerdos sobre la actuación exterior de la UE y la deslealtad de los Estados miembros hacia el proyecto de consolidación de la PESD (...) La PESC simplemente dejó de existir.¹⁹⁴

¹⁹² Tom Cohen, “Obama ofrece a Iraq el apoyo de EU tras la retirada de las tropas”, [en línea], México, *CNN.com*, 12/12/11, Dirección URL: <http://mexico.cnn.com/mundo/2011/12/12/obama-ofrece-a-iraq-el-apoyo-de-eu-tras-la-retirada-de-las-tropas>, [consulta: 24 de marzo de 2012].

¹⁹³ Roberto Wanderley de Miranda, *op. cit.*, p. 223.

¹⁹⁴ Esther Barbé, *La Unión Europea en el mundo: entre el poder de transformación y los límites de la Constitución*, [en línea], España, Real Instituto Elcano, 21/11/2005, Dirección URL: http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/232/232_Barbe.pdf, [consulta: 24 de marzo de 2012].

En este sentido se observan algunas deficiencias en la estrategia antiterrorista comunitaria en lo que se refiere al ámbito de la política exterior, uno de los puntos débiles de la UE. Como también afirma Esther Barbé: “La PESC funciona con cierta corrección cuando se trata de gestionar una agenda diplomática establecida. Sin embargo, los problemas surgen en momentos de crisis general del sistema y de posiciones enfrentadas entre Estados Unidos y (algunos) destacados países europeos.”¹⁹⁵

La activa participación de Reino Unido y España en la invasión tuvo severas consecuencias años después. Los atentados sucedidos en ambos países en 2004 y 2005, aunque derivados de su acción unilateral en Iraq, tuvieron impacto en la estrategia antiterrorista comunitaria e impulsaron acciones en el ámbito multilateral de la UE, las cuales serán descritas más adelante.

2.3.11. Balance de la estrategia antiterrorista comunitaria posterior al 9/11

A partir de lo descrito en el presente apartado, es posible afirmar que a partir del 11 de septiembre, los países de la UE dejaron de considerar el terrorismo como un problema meramente nacional e interno de algunos Estados. Conscientes de la dimensión internacional del fenómeno, los países manifestaron su compromiso de cooperar en diferentes ámbitos para hacer frente a la amenaza, iniciándose así un periodo de movilización en las instituciones comunitarias.

Al analizar las medidas implementadas, se observa que la movilización se centró básicamente en la implementación de aquellas que habían sido propuestas años atrás por el Consejo Europeo de Tampere (1999). Es decir, la respuesta europea no provino de un estudio sistemático de la amenaza, sino de un uso reactivo de la lista de medidas de Tampere.¹⁹⁶ El problema se ajustó a las soluciones que ya existían –aunque se encontraban estancadas– y no viceversa.

Difícilmente hubiera sido posible la elaboración de medidas antiterroristas comunitarias, considerando la complejidad institucional de la UE y del proceso

¹⁹⁵ *Idem.*

¹⁹⁶ Javier Argomaniz, *op. cit.*

decisorio. Ante el impacto producido por los atentados del 9/11 y la consecuente presión de la opinión pública, la UE consideró que lo más conveniente era optar por la implementación de medidas que ya habían sido esbozadas y acordadas años antes, con el objetivo de actuar lo más rápido posible ante el ataque ocurrido del otro lado del océano.

Sin embargo, incluso esta “vía rápida” presentó algunas complicaciones y deficiencias. Una de ellas fue el lento proceso para adoptar las medidas en las legislaciones nacionales. Las fechas límite establecidas por las instituciones europeas, que tenían como objetivo acelerar la implementación de las medidas, no fueron respetadas en su mayoría y algunas incluso tardaron años en ser adoptadas por todos los Estados. Javier Argomaniz señala que el hecho de que no exista la opción de llevar a Estados miembros ante la Corte Europea de Justicia (CEJ) por incumplimientos en la transposición legal de medidas acordadas en el tercer pilar, supone una limitación crucial en este aspecto.¹⁹⁷

Por otra parte, algunas de las iniciativas presentaron deficiencias. Por ejemplo, si bien el Plan de Acción Antiterrorista comprende una extensa lista de medidas, éstas se encuentran hasta cierto punto aisladas y no se interrelacionan adecuadamente, algunas otras son demasiado generales. Tal es el caso de la Estrategia Europea de Seguridad, que a pesar de identificar al terrorismo como un problema grave y prioritario para la UE, únicamente establece líneas generales para combatirlo, no profundiza ni detalla cómo deben ejecutarse, ni quién debe hacerlo.

No obstante, este periodo se caracteriza por un considerable avance en la implementación de numerosas medidas –aunque no enfocadas únicamente en terrorismo– en múltiples ámbitos: justicia, interior, finanzas, transporte, telecomunicaciones. Predominaron las medidas judiciales y de cooperación policial. Destaca además la definición comunitaria de terrorismo, única consensuada por numerosos países, que representó un paso importante y fundamental para avanzar en la estrategia de la Unión. Asimismo, lograron

¹⁹⁷ *Idem.*

materializarse y concretarse numerosas medidas como: la Orden Europea de Detención y Entrega, los equipos conjuntos de investigación, la modificación de Europol y la lista antiterrorista común. Todas ellas planteadas años atrás y consolidadas finalmente por necesidad y porque la coyuntura así lo exigía.

En el ámbito de la cooperación de la UE con terceros Estados, a partir del 9/11 comienza a dibujarse una nueva línea en su política exterior y de seguridad común. Acordaron incluir la lucha antiterrorista en dicha política y aumentar la acción y proyección más allá de la frontera europea. La estrategia comunitaria se alejó de la ejecutada por EE.UU., al optar por medidas preventivas, aunque no descartaron la posibilidad de emprender acciones militares en casos muy concretos, tal cual se plasma en numerosos documentos, entre ellos la Estrategia Europea de Seguridad. Sin embargo, esta postura común plasmada en diversas declaraciones, se dejó totalmente de lado durante la crisis iraquí, evidenciando así serias deficiencias de la PESC.

Asimismo, los acuerdos de cooperación entre la UE y Estados Unidos presentaron limitaciones importantes en cuanto a alcance. Se reflejó una clara preferencia por los acuerdos bilaterales ante la opción de suscribir nuevos acuerdos en el marco de la UE. Como se describió anteriormente, la diversidad de percepciones impidió concretar acuerdos de mayor alcance que buscaban países severamente afectados por el terrorismo, como España.

Tanto Iraq como la cooperación con terceros Estados, evidenciaron la falta de criterios comunes en algunos temas de seguridad entre los Estados miembros, la primacía de lo nacional sobre lo comunitario, así como las muy limitadas competencias y herramientas con las que contaba la UE para combatir el terrorismo a nivel europeo.

A partir de todos estos elementos es posible afirmar que es durante este periodo donde aparece una auténtica política antiterrorista común. No obstante, es importante señalar que el impulso político que siguió al 9/11 se diluyó rápidamente. La eficacia de una estrategia antiterrorista no sólo radica en la

inmediata aprobación de medidas, sino también en su rápida y adecuada implementación y ejecución. Al no presentarse en suelo europeo algún atentado como el de Estados Unidos, la prioridad del terrorismo disminuyó progresivamente y en consecuencia la implementación de la estrategia antiterrorista se vio afectada. Sin embargo, ese vigor y urgencia que a principios de 2004 estaría prácticamente ausente, regresaría con fuerza después de los atentados madrileños y se relanzaría nuevamente el proceso.

2.4. Replanteamiento posterior a los atentados en Madrid

El 11 de marzo de 2004 a las 7:37 am, una bomba explotó en un tren en la estación de Atocha, en Madrid. Un minuto después, se produjeron dos explosiones más en el mismo tren y explotaron otras dos bombas en un convoy en la estación de El Pozo y Santa Eugenia. A las 7:39, cuatro bombas más destrozaron otro tren. Más tarde, tras un intento de desactivación, la policía detonó de forma controlada dos artefactos que no habían estallado, desactivando un tercero que permitiría, gracias a su contenido, iniciar las primeras investigaciones que conducirían a la identificación de los autores. Fue así como en apenas tres minutos, Madrid acababa de sufrir el mayor atentado terrorista perpetrado en la historia España.¹⁹⁸ Se trataba además del mayor atentado en la historia de Europa dejando 191 muertos y 1.824 heridos.¹⁹⁹

Los atentados fueron cometidos tres días antes de las elecciones generales en España. Durante las primeras horas el gobierno atribuyó el atentado a ETA, aun cuando las primeras pistas obligaban a sospechar del terrorismo islamista. Inmediatamente, ETA aseguró que la organización no tenía ninguna responsabilidad en los ataques. Los partidos políticos españoles pronto comenzaron a acusar al gobierno de manipular la información en beneficio del Partido Popular para evitar que se pudiera relacionar el atentado con la participación española en la ocupación de Iraq.²⁰⁰ El 13 de marzo tres ciudadanos marroquíes –entre ellos Jamal Zougam, considerado uno de los autores materiales de los atentados– y dos indios fueron los primeros detenidos. Al día siguiente, los

¹⁹⁸ Sonia Aparicio, “11-M Masacre en Madrid. El mayor atentado en la historia de España”, [en línea], España, *ElMundo.es*, Dirección URL: <http://www.elmundo.es/documentos/2004/03/espana/atentados11m/hechos.html>, [consulta: 20 de mayo de 2012].

¹⁹⁹ José Manuel Romero, “Comienza en Madrid el juicio por el mayor atentado islamista registrado en Europa”, [en línea], España, *ElPaís.com*, 15/02/07, Dirección URL: http://elpais.com/diario/2007/02/15/espana/1171494002_850215.html, [consulta: 20 de mayo de 2012].

²⁰⁰ En octubre de 2003, la televisión árabe Al Yazira emitió un mensaje en el que Bin Laden afirmaba: “Nos reservamos el derecho de responder en el momento y el lugar oportunos, contra todos los países que participan en esta guerra injusta, en particular Gran Bretaña, España, Australia, Polonia, Japón e Italia”, haciendo alusión a la intervención en Iraq. Juan Áviles, *El terrorismo en España: de ETA a Al Qaeda*, España, Arco Libros, 2011, p. 79.

españoles votaron marcados por la tragedia y las elecciones le dieron el triunfo al PSOE (Partido Socialista Obrero Español).²⁰¹

Una vez terminadas las investigaciones, con base en las pruebas se concluyó que la autoría intelectual y estratégica del 11-M correspondía a “líderes de la insurgencia iraquí y de Al Qaeda”. La autoría material se atribuyó a una célula local que, haciéndose eco de los objetivos estratégicos de ámbito internacional previamente fijados²⁰², comenzó a conformarse progresivamente a lo largo de 2003. Los atentados fueron reivindicados por la propia célula local autora de los atentados (la organización Al Qaeda en Europa) y por organizaciones de ámbito internacional (organización terrorista Brigadas de Abu Hafs al Masri, que también reivindicó los atentados en nombre de Al Qaeda).²⁰³

Es importante mencionar que la mayoría de los responsables de los atentados residían de manera legal en España, prácticamente todos eran marroquíes y tunecinos. Un informe del Ministerio del Interior de España enviado en octubre de 2004 a la Comisión Parlamentaria de la masacre, destacaba que de los 123 ciudadanos extranjeros que habían sido investigados hasta ese momento, 75 de ellos residían en España de manera legal. El documento titulado “Informe sobre la situación en que se encontraban los implicados en el 11-M desde el punto de vista de la legislación sobre inmigración” detallaba que los principales responsables de la masacre disponían de permisos de residencia, de residencia permanente e incluso permisos de trabajo y aparecían en los archivos policiales de España con la documentación en regla, es decir, estaban legalmente en España y por lo tanto en la UE.²⁰⁴ Además cabe destacar que varios de los terroristas vinculados con los

²⁰¹ Sonia Aparicio, *op.cit.*

²⁰² De acuerdo con un documento de Global Islamic Media (consultado por los responsables del 11-M), estos eran: provocar un cambio de gobierno, conseguir la retirada de tropas españolas y el aislamiento de las tropas estadounidenses.

²⁰³ José Yoldi, “La autoría intelectual del 11-M corresponde a líderes de la insurgencia iraquí y de Al Qaeda”, [en línea], España, *EIPaís.com*, 29/09/06, Dirección URL: http://elpais.com/diario/2006/09/29/espana/1159480802_850215.html, [consulta: 20 de mayo de 2012].

²⁰⁴ s/a, “Los terroristas del 11-M que regularizó el gobierno de Aznar”, [en línea], España, *Público.es*, 05/03/08, Dirección URL: <http://www.publico.es/56110/los-terroristas-del-11-m-que-regularizo-el-gobierno-del-pp>, [consulta: 20 de mayo de 2012].

atentados que lograron escapar, fueron capturados en diversos países de la UE, como Holanda y Bélgica.²⁰⁵

En declaraciones, Hassan el Haski y Rabei Osman ‘El Egipcio’, terroristas detenidos cuyos vínculos con los atentados del 11-M no pudieron ser comprobados, reconocieron que viajaron a España para aprovecharse de la regulación masiva emprendida por el gobierno de Aznar en 2001. ‘El Egipcio’, finalmente absuelto aunque condenado por terrorismo en Italia, declaró: “Oí hablar de que España iba a abrir un cupo de papeles para los emigrantes y vine”. Finalmente no lo consiguieron, Osman se marchó a Francia y después a Italia, mientras que Hassan el Haski permaneció en España.²⁰⁶

Estas cuestiones confirman el riesgo que representa para la UE la heterogeneidad entre sus países miembros y la libre circulación, de las cuales se benefician los terroristas. Es un reflejo además las implicaciones que una acción nacional podría tener para la UE en su conjunto y la estrategia antiterrorista comunitaria, puesto que durante los años que los terroristas residieron legalmente en España, fueron una amenaza latente no sólo para ese país, sino para toda la UE. Hechos como estos evidencian la necesidad de hacer frente de forma conjunta a una amenaza, los países tienen la obligación de considerar en todo momento las implicaciones de la integración, cuyos elementos le dan el carácter especial a la lucha contra el terrorismo que se ejecuta en esta región del mundo.

Fue así como el 11 de marzo revivió el ímpetu en la UE para atender el problema del terrorismo, al hacer visible la amenaza y exponer la vulnerabilidad europea. En este sentido, el atentado sirvió como catalizador para dotar de fuerza los instrumentos existentes y poner en marcha nuevas iniciativas en el ámbito comunitario, las cuales se explican a continuación.

²⁰⁵ Abdelmajid Bouchar, uno de los autores de los ataques, fue detenido en agosto de 2005 en Belgrado después de recorrer siete países con 1.600 euros. s/a, “11-M, Masacre en Madrid”, [en línea], España, *ElMundo.es*, Dirección URL: <http://www.elmundo.es/documentos/2004/03/espana/atentados11m/juicio/procesados/index.html>, [consulta: 20 de mayo de 2012].

²⁰⁶ s/a, “Los terroristas del 11-M que regularizó el gobierno de Aznar”, *op. cit.*

2.4.1. Declaración de lucha contra el terrorismo

En respuesta al atentado, el 25 de marzo de 2004, durante una reunión extraordinaria, el Consejo Europeo adoptó la Declaración sobre la lucha contra el terrorismo, documento que constituye la base del replanteamiento de la estrategia comunitaria posterior al 11-M. Si bien se trata de una Declaración relativamente general, su importancia radica en los acuerdos que ahí se plasmaron, motivados por la coyuntura, y que más tarde se materializarían en numerosas medidas concretas para combatir el problema.

En primera instancia, el documento señala que el terrorismo representa una grave amenaza para toda la comunidad internacional, de la cual ningún país puede considerarse a salvo, por lo que la solidaridad y la acción colectiva son fundamentales para atacar el problema. Además, el Consejo Europeo hace suya la propuesta del Parlamento Europeo de declarar el 11 de marzo como “Día europeo de las víctimas del terrorismo”.²⁰⁷

Uno de los aspectos más importantes contenidos en el documento es la “declaración sobre la solidaridad contra el terrorismo”, un compromiso político suscrito por los Estados miembros y los Estados adherentes de actuar conjuntamente, a partir de ese momento, contra los actos terroristas, retomando la “cláusula de solidaridad” que estaba incluida en el proyecto de Constitución para Europa.²⁰⁸ De esta forma, la Unión se compromete a emplear todos los medios a su alcance, incluidos los militares, para ayudar a los Estados a: prevenir la amenaza terrorista en el territorio de uno de ellos, proteger las instituciones

²⁰⁷ Real Instituto Elcano, *Declaración sobre la lucha contra el terrorismo, 25 de marzo de 2004*, [en línea], 18 pp., España, Dirección URL: <http://www.realinstitutoelcano.org/especiales/atentados/docs/declaracterrorUE25304.pdf>, [consulta: 20 de mayo de 2012].

²⁰⁸ El proyecto de este tratado había sido aprobado en junio de 2003 y firmado por los Jefes de Gobierno en octubre de 2004. La cláusula de solidaridad establecía que la Unión y los Estados miembros debían actuar conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro era objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano. Finalmente el tratado no entró en vigor, dado que fue sometido a referéndum y rechazado en varios Estados. El Tratado de Lisboa lo sustituyó y en él también se incluyó la cláusula de solidaridad.

democráticas y la población civil de posibles atentados, y asistir en lo que demanden las autoridades políticas del Estado atacado.²⁰⁹

El documento aborda también la Estrategia Europea de Seguridad que había sido aprobada en diciembre de 2003. Como se mencionó anteriormente, la Estrategia establecía líneas muy generales, por lo que en la Declaración, el Consejo solicita a la Presidencia y al Alto Representante para la PESC que presente propuestas concretas para la aplicación de la Estrategia, incluyendo recomendaciones para combatir la amenaza que supone el terrorismo y abordar las causas que están en su raíz.

Asimismo, la Declaración hace énfasis en el reforzamiento necesario de la cooperación que ya existía en ese momento. Considerando que muchas de las iniciativas posteriores al 9/11 aún no se habían implementado, el Consejo Europeo hace un llamado urgente a los países para que apliquen en su totalidad, de modo eficaz e inmediatamente todas las medidas, por lo que establece junio de 2004 como fecha límite para varias de ellas. De igual forma, pide a los Estados reforzar la cooperación operativa, instándolos a garantizar la utilización óptima de los mecanismos existentes de la UE, en particular Europol y Eurojust, y solicita que se refuerce el papel de estos.

El Consejo también identificó otras áreas en las que era necesario desarrollar marcos legislativos y medidas, como: gestión de la información, conservación de datos de tráfico de comunicaciones, el intercambio de información sobre condenas por delitos de terrorismo, persecución transfronterizas, un registro europeo de condenas, una base de datos sobre material forense y la simplificación del intercambio de información y de inteligencia entre las autoridades de los Estados miembros

Además de la necesidad de implementar las medidas ya existentes, el Consejo señaló aquellos temas fundamentales en los que resultaba importante trabajar más para hacer frente al terrorismo. Uno de ellos es la colaboración en materia de

²⁰⁹ *Idem.*

inteligencia, por lo que hace un llamado a los Estados miembros para que mejoren los mecanismos de cooperación y colaboración entre la policía y los servicios de seguridad e inteligencia. Respecto a la prevención del financiamiento del terrorismo, la Declaración pide incrementar la cooperación entre las autoridades nacionales, las Unidades de Inteligencia Financiera y las instituciones financieras de ámbito privado para facilitar el intercambio de información al respecto.

Otra de las prioridades identificadas es el reforzamiento de los controles en las fronteras y de los documentos de viaje. En este sentido, se pide dar impulso a la creación de una Agencia Europea de Fronteras, de tal modo que pudiera estar en funcionamiento en enero de 2005. Asimismo, el Consejo insta a adoptar las propuestas de la Comisión sobre la incorporación de datos biométricos en pasaportes y visados, ambos para 2004, con carácter de urgencia.

De suma importancia es el apartado de la Declaración en el que se delinear los objetivos estratégicos para mejorar el Plan de Acción de la UE para la lucha contra el terrorismo. Los objetivos acordados fueron:

- Fortalecer el consenso internacional y mejorar los esfuerzos internacionales para luchar contra el terrorismo.
- Restringir el acceso de los terroristas a recursos financieros y otros recursos económicos.
- Maximizar la capacidad de los órganos de la UE y de los Estados miembros de detectar, investigar y procesar terroristas y prevenir ataques terroristas.
- Proteger la seguridad de los transportes internacionales y garantizar sistemas eficaces de control fronterizo.
- Reforzar la capacidad de Estados miembros para afrontar las consecuencias de un ataque terrorista.
- Reflexionar sobre los factores que propician el apoyo al terrorismo y el reclutamiento de terroristas.
- Enfocar actuaciones, en el marco de las relaciones exteriores de la UE, hacia terceros países prioritarios en los que es preciso mejorar la capacidad antiterrorista o su compromiso en la lucha contra el terrorismo.²¹⁰

²¹⁰ *Idem.*

Cada uno de estos objetivos se explica detalladamente en el Anexo de la Declaración, en el cual se establecen medidas concretas y específicas a emprender para llevar a cabo cada uno.

Las medidas para proteger el transporte y la población había sido un tema hasta cierto punto excluido de la estrategia antiterrorista y con los atentados en Madrid se volvió un tema ineludible. Por esa razón, en el texto el Consejo solicitó a la Comisión estudiar propuestas para mejorar en ese ámbito. De igual forma pidió emprender acciones para fortalecer la capacidad interna de los Estados de gestionar y paliar las consecuencias de ataques terroristas en la población, es decir, abordar la respuesta ante un atentado, otro punto que se había dejado de lado.

Otro de los elementos de mayor importancia en esta Declaración –y en la estrategia comunitaria en general–, fue el establecimiento del puesto de “Coordinador de la lucha contra el terrorismo”. Éste desempeña sus funciones dentro de la Secretaría del Consejo de la UE, coordinando todas las actividades de la institución en la lucha contra el terrorismo y además mantiene una perspectiva general sobre todos los instrumentos de la Unión con el objetivo de informar periódicamente a la institución sobre la aplicación de las decisiones tomadas. El puesto fue otorgado, por recomendación de Javier Solana, a Gijs de Vries, un político de los Países Bajos con larga trayectoria tanto en su país como en instituciones comunitarias.

Finalmente, el Consejo solicitó al Alto Representante para la PESC, Javier Solana, y a la Comisión, que en el mes de junio informaran sobre el estado de aplicación de las nuevas medidas, lo cual refleja la urgencia que existía en el seno de las instituciones comunitarias derivada de la coyuntura crítica.

En este sentido, la Declaración de lucha contra el terrorismo identificó, a partir de los atentados, las deficiencias en la estrategia, destacó los defectos de implementación y señaló aquellas áreas en las que la UE debía trabajar más. Es decir, estableció las líneas de acción para desarrollar una estrategia eficaz e

integral, capaz de prevenir más ataques como los acontecidos en Madrid, con un evidente sentido de urgencia, reflejado en las múltiples fechas límite establecidas para la mayoría de las medidas.

2.4.2. Plan de Acción contra el terrorismo

En respuesta a la solicitud hecha en la Declaración de lucha contra el terrorismo, el Consejo Europeo de Bruselas, reunido el 17 y 18 de junio de 2004, dio el visto bueno para la actualización del Plan de Acción. El documento revisado desarrolló en aproximadamente 150 medidas los objetivos estratégicos establecidos en la Declaración anteriormente descrita. A lo largo de 74 páginas, el documento detalla cada una de las medidas a implementar, el organismo encargado de hacerlo, la fecha límite para ponerlas en práctica y el status de aquellas que ya habían sido aprobadas o implementadas con anterioridad.

El ambicioso plan refleja el sentido de urgencia de la UE derivado de los ataques por fortalecer la cooperación. Este documento es uno de los más importantes – además de la Declaración– en el periodo posterior al 11-M, dado que amplió la estrategia comunitaria a algunas áreas que habían sido excluidas hasta ese momento, tales como: control de fronteras (inserción de indicadores biométricos en pasaportes); gestión de respuesta (coordinación de dispositivos de crisis); protección de infraestructuras (protección contra ataques a sistemas de información); cooperación judicial (reconocimiento mutuo de órdenes de confiscación); intercambio de información (envío de archivos criminales), entre otros, estableciendo además medidas concretas.²¹¹

La aplicación del nuevo Plan de Acción fue revisada por primera vez en diciembre de 2004. En esa ocasión, los 25 Estados coincidieron en la necesidad de combatir la amenaza, respetando siempre los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como incluir en la estrategia el fomento de la tolerancia y el diálogo entre religiones y culturas, con el objetivo de rebajar los niveles de

²¹¹ Consejo de la Unión Europea, *EU Plan of Action on Combating Terrorism*, [en línea], 76 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st10/st10586.en04.pdf>, [consulta: 20 de mayo de 2012].

radicalización y captación de terroristas. A partir de la evaluación, los países manifestaron la necesidad de: a) intensificar la cooperación práctica y operativa a través de Europol y Eurojust, b) incrementar el intercambio de información de los registros de antecedentes penales, c) fortalecer los controles fronterizos y de documentos, d) mejorar la colaboración en materia de inteligencia poniendo en común las evaluaciones estratégicas de la amenaza en territorio comunitario a través de datos procedentes de los distintos servicios nacionales, e) robustecer la lucha contra el financiamiento del terrorismo incidiendo en el control de las entradas y salidas de dinero efectivo de la Unión, en la aplicación contundente de la legislación sobre blanqueo de capitales y en la vigilancia de la actividad de organizaciones benéficas que puedan derivar sus beneficios al patrocinio de la violencia, e f) incluir cláusulas antiterroristas en los acuerdos firmados con terceros países a los que se pueda asistir para mejorar su situación de seguridad.²¹² Es decir, a meses de los atentados en España, seguían identificándose numerosas deficiencias, además, varios de los plazos fijados para la implementación de las medidas no habían sido respetados. El plan fue revisado nuevamente en junio de 2005, un mes antes de los atentados de Londres, y las recomendaciones seguían siendo prácticamente las mismas, lo cual refleja cierta disminución del sentido de urgencia y de la voluntad política de los Estados para atender el problema.

2.4.3. Programa de La Haya

En noviembre de 2004, el Consejo Europeo aprobó el Programa de La Haya²¹³, documento que recogía las diez prioridades de la UE para reforzar el espacio de libertad, seguridad y justicia, durante los siguientes cinco años (2004-2009). El documento incluye un Plan de Acción en el que se establecen las diez áreas específicas en las que la UE tiene que concentrar esfuerzos y además enumera

²¹² Alfonso Merlos García, *Hacia una estrategia europea para el combate del terrorismo islamista*, [en línea], 18 pp., Madrid, Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, Dirección URL: [http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_07/area03/GT09/MERLOS-GARCIA-Alfonso\(UCM\).pdf](http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_07/area03/GT09/MERLOS-GARCIA-Alfonso(UCM).pdf), [consulta: 20 de mayo de 2012].

²¹³ Este Programa sustituyó al Programa de Tampere, primer programa plurianual respecto a las prioridades del espacio de libertad seguridad y justicia de la UE, que estuvo vigente de 1999 a 2004.

las medidas y acciones concretas a tomar, incluyendo un calendario para la adopción y ejecución de todas las acciones.

Entre las diez prioridades se identificó a la lucha contra el terrorismo como una de las más importantes. Respecto a este problema, la Comisión señala en el texto que para luchar efectivamente contra el terrorismo es indispensable una respuesta general, integrada y coherente. En este sentido, solicita concentrarse en la captación de terroristas y el financiamiento, la prevención, el análisis de riesgos, la protección de las infraestructuras sensibles y la gestión de las consecuencias. Asimismo, señala que es esencial una cooperación exterior eficaz con terceros países. Con base en estos señalamientos se establecieron varias medidas, entre las que destacan: una comunicación sobre la protección de infraestructuras críticas, una comunicación sobre la prevención y la lucha contra el financiamiento del terrorismo, una propuesta sobre cómo evitar la utilización abusiva de organizaciones caritativas para financiar el terrorismo y el seguimiento del proyecto piloto en favor de las víctimas del terrorismo. Asimismo, el documento hace énfasis en la necesidad de implementar los elementos de la Declaración de marzo y del Plan de Acción a la brevedad.²¹⁴

Cabe destacar que tal como el mismo texto señala, el Plan de La Haya es inseparable de otros planes y documentos estratégicos. Es decir, existe coherencia y complementariedad entre el Plan y los diferentes instrumentos enfocados en alguna de las prioridades, en este caso el terrorismo. Como puede observarse, el Plan de La Haya identifica las áreas que hasta esa fecha no habían sido contempladas en la estrategia o aquellas que necesitaban ser reforzadas. En este sentido, el Plan –aunque no exclusivo de la lucha antiterrorista–, llena los vacíos de la estrategia comunitaria, estableciendo además medidas concretas con plazos fijos, para tratar de alcanzar una implementación efectiva.

²¹⁴ Comisión de las Comunidades Europeas, *Programa de La Haya: diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia*, [en línea], 33 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0184:FIN:ES:PDF>, [consulta: 20 de mayo de 2012].

Años después, el Programa de La Haya fue sustituido por el Plan de Estocolmo, que establece las prioridades de la UE para el periodo 2009-2014. Éste, a diferencia del de La Haya, no incluye un apartado sobre la lucha contra el terrorismo, sino que el tema se inserta en los rubros destinados a mejorar la seguridad interior.

2.4.4. Cooperación en materia de información e inteligencia

A la luz de los hechos y de lo señalado por las instituciones comunitarias en los documentos anteriormente analizados, es evidente que los responsables de la UE reconocieron que uno de los puntos débiles de la lucha contra el terrorismo en Europa era la circulación de la información, especialmente entre los servicios de inteligencia de los Estados miembros de la Unión.

Un claro ejemplo de ello es el caso de uno de los responsables de los atentados del 11-M, Jamal Zougam, quien ya era conocido por algunos servicios de información y también fue citado en dos ocasiones durante la investigación llevada a cabo por el juez Baltasar Garzón sobre la preparación en España de los atentados del 9/11. Incluso su nombre aparecía en una investigación en Francia realizada sobre las ramificaciones de terroristas afganos.²¹⁵

La evidente falta de coordinación y cooperación en este ámbito y el riesgo que ello implicaba condujo a darle una mayor importancia a este aspecto. A continuación se describen las medidas más importantes en este rubro durante el periodo posterior al 11-M.

2.4.4.1. SitCen

Un claro ejemplo de la importancia otorgada a la cooperación comunitaria en materia de información fue la reestructuración del SitCen (*Joint Situation Centre*)

²¹⁵ Laurence Thieux, “La Unión Europea frente al terrorismo global”, [en línea], España, *Papeles de cuestiones internacionales*, no. 86, verano 2004, pp. 95-107. Dirección URL: <http://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/PDF%20Papeles/82-86/THIEUX,%20Laurence,%20La%20Uni%C3%B3n%20Europea%20frente%20al%20terrorismo%20global,%20Papeles%2086.pdf>, [consulta: 20 de mayo de 2012].

en junio de 2004. Si bien éste tiene su origen en 1999²¹⁶, fue hasta después que se convirtió en un elemento clave de la estrategia antiterrorista. Los atentados en Madrid condujeron a reestructurar el SitCen, dotándolo de nuevas funciones y creando en él una célula dedicada especialmente al terrorismo.²¹⁷

A partir de enero de 2005, el SitCen inició sus nuevas funciones: realizar análisis estratégicos de la amenaza terrorista basándose en la información de los servicios de inteligencia y seguridad de los Estados miembros y, en su caso, en la información proporcionada por Europol. La agencia dejó de enfocarse exclusivamente en amenazas externas y pasó a cubrir también la seguridad interna de la UE.

Los informes elaborados por analistas de los diferentes Estados incluyen, por ejemplo, evaluaciones sobre amenazas a los medios de transporte, así como de posibles blancos terroristas en la infraestructura de los Estados miembros. El objetivo es determinar qué tan seria es una amenaza, qué tan urgentemente debe emprenderse determinada acción, y cuáles instrumentos y políticas serían los más efectivos. Finalmente el reporte se envía a los encargados de la toma de decisiones a nivel comunitario.²¹⁸ Cabe destacar que la información obtenida en el SitCen es confidencial y clasificada, así como la metodología empleada para seleccionar y sintetizar la información proveniente de los servicios de inteligencia de los Estados miembros.²¹⁹

Básicamente, la función del SitCen es compilar la información y procesarla para uso de las instituciones, organismos y agencias comunitarias. La ventaja del Centro radica precisamente en la capacidad de reunir información particular de cada uno de los 27 países, para posteriormente analizarla y proveer información

²¹⁶ SitCen se desarrolló a partir del *Policy Planning and Early Warning Unit*, creado en 1999, que reunía a expertos de los Estados miembros (la mayoría diplomáticos) para apoyar al Alto Representante de la PESC con análisis estratégicos para la toma de decisiones en materia de política exterior, enfocado principalmente en amenazas externas.

²¹⁷ T. Hawl, "The EU as an actor in the fight against terrorism", en Wade, Marianne y Maljević, Almir (eds.), *A war on terror? The European Stance on a New Threat, Changing Laws and Human Rights Implications*, Estados Unidos, Springer, 2009, p. 152.

²¹⁸ *Ibid.*, p. 153.

²¹⁹ Yannis A. Stivachtis, *International Order in a Globalizing World*, Estados Unidos, Ashgate, 2007, p. 143.

útil a las instituciones europeas para la toma de decisiones.²²⁰ Sin embargo, uno de los puntos débiles de este Centro es que depende totalmente de la información que los Estados decidan proporcionar. Además, es necesario recalcar que el Centro tiene funciones meramente analíticas, no operativas.

2.4.4.2. Eurojust

Dado que los atentados sirvieron para detectar algunas deficiencias en Eurojust, se decidió dotar a esta agencia –fundamental en la lucha antiterrorista– de nuevas funciones. Los recursos de Eurojust en esta área fueron mejorados con la creación de un equipo interno de expertos nacionales en temas de terrorismo. A este nuevo equipo se le asignaron tareas como el establecimiento de una base de datos de documentos legales sobre terrorismo, el mejoramiento del intercambio de información y la aplicación de los documentos de la UE y de la ONU en materia de financiamiento del terrorismo. Además, este equipo provee a Europol con información para la elaboración del *Terrorism Trend and Situation Report* y mejora la interacción con terceros estados en el tema terrorista.²²¹

2.4.5 Cooperación en materia de seguridad fronteriza

Indudablemente, la seguridad fronteriza constituye un elemento fundamental para la creación del espacio de libertad, seguridad y justicia que busca la UE. Por esta razón, todos los mecanismos enfocados este rubro desempeñan un papel crucial dentro de la estrategia antiterrorista comunitaria.

2.4.5.1. Sistema de Información Schengen (SIS)

En 1985, cinco países europeos (Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos) firmaron el Tratado Schengen, mediante el cual establecieron el espacio Schengen, que representa un territorio donde está garantizada la libre

²²⁰ *Ibid.*, pp. 153-154.

²²¹ Eurojust, *Annual Report 2004*, [en línea], 100 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://ials.sas.ac.uk/postgrad/AGIS-035/Materials/StefanouXanthaki/Annual%20Report%202004.pdf>, [consulta: 20 de mayo de 2012].

circulación de las personas.²²² Desde que entró en funcionamiento en 1995, el espacio Schengen se ha ido extendiendo a más Estados. Actualmente la zona está formada por 25 países, 22 países miembros de la UE (quedan fuera Reino Unido, Irlanda, Chipre, Bulgaria y Rumanía)²²³ y tres extracomunitarios (Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein), conformando así un espacio en el que circulan libremente más de 400 millones de ciudadanos de la UE.²²⁴ Estos Estados han suprimido todas las fronteras interiores y en su lugar han establecido una única frontera exterior, en la cual se aplican procedimientos idénticos y normas comunes en lo referente a los visados para estancias cortas, las solicitudes de asilo y los controles fronterizos.²²⁵

A grandes rasgos, el ingreso, salida y movilidad dentro del Espacio Schengen funciona de la siguiente manera:

- Las fronteras interiores pueden cruzarse en cualquier lugar sin que se realice control alguno de las personas. No obstante, cuando así lo exija el orden público o la seguridad nacional, un país podrá decidir que se efectúen controles fronterizos nacionales adaptados a la situación, durante un período limitado.
- Las fronteras exteriores sólo pueden cruzarse por los pasos fronterizos y durante las horas de apertura establecidas. La circulación en las fronteras exteriores conlleva el deber de efectuar la comprobación de los documentos de viaje y de las restantes condiciones de entrada, de residencia, de trabajo

²²² Posteriormente, en 1990 se elaboró y firmó el Convenio Schengen que entró en vigor en 1995. Tras la firma del Tratado de Ámsterdam en la UE en 1999, esta cooperación intergubernamental se incorporó al Derecho de la Unión.

²²³ Reino Unido e Irlanda pueden participar en la totalidad o en parte de las disposiciones del acervo de Schengen después de una votación unánime en el Consejo de los Estados parte en los acuerdos y del representante del Gobierno del Estado de que se trate. Bulgaria y Rumanía aún no son miembros de pleno derecho del espacio Schengen por considerar que todavía no reúnen las condiciones para suprimir los controles fronterizos. Javier G. Gallego, "Rumanía y Bulgaria entrarán a Schengen en septiembre", [en línea], España, *ElMundo.es*, 01/03/2012, Dirección URL: http://www.elmundo.es/elmundo/2012/03/01/union_europea/1330632582.html, [consulta: 20 de mayo de 2012].

²²⁴ s/a, "¿Qué es el Espacio Schengen", [en línea], España, *ElPaís.com*, 11/05/2011, Dirección URL: http://internacional.elpais.com/internacional/2011/05/11/actualidad/1305064807_850215.html, [consulta: 20 de mayo de 2012].

²²⁵ *Idem.*

y de salida, así como realizar la investigación y la prevención de peligros para la seguridad nacional y el orden público. Dicho control también se aplica a los vehículos y objetos que se hallen en poder de las personas que crucen las fronteras. A la salida también se efectúa un control, sin embargo, el control que tiene prioridad es el de entrada.²²⁶

Todas las personas deben ser objeto de por lo menos un control que permita determinar su identidad tras haber exhibido o presentado documentos de viaje. Sin embargo, los extranjeros en particular son sometidos a un control minucioso. Los ciudadanos de la UE pasan por una comprobación mínima para establecer su identidad con base en sus documentos de viaje, la cual consiste en un simple y rápido examen de la validez de dichos documentos y de la existencia de indicios de falsificación. Por su parte, Los nacionales de países no pertenecientes a la Unión son sometidos a un control más detallado, que implica la comprobación de las condiciones de entrada, incluida la verificación en el Sistema de Información sobre Visados (VIS) y, en su caso, de los documentos que les autorizan a residir y ejercer una actividad profesional.²²⁷

Para una estancia no superior a tres meses, los nacionales de países no pertenecientes a la Unión deben estar en posesión de un documento de viaje y de un visado (cuando sea necesario); justificar el objeto de la estancia prevista y disponer de medios de subsistencia suficientes; no estar incluidos en el Sistema de Información Schengen (SIS) a efectos de no admisión; y no estar considerados como una amenaza para el orden público, la seguridad interior, la salud pública y las relaciones internacionales de los países de la UE.²²⁸

Con objeto de conciliar libertad y seguridad, la libre circulación se acompañó de medidas llamadas «compensatorias». Éstas tienen como objetivo mejorar la

²²⁶ Gobierno de España, *Cruce de fronteras*, [en línea], España, Dirección URL: <http://www.interior.gob.es/extranjeria-28/acuerdo-de-schengen-90/cruce-de-fronteras-317>, [consulta: 20 de mayo de 2012].

²²⁷ Unión Europea, *Código de Fronteras Schengen*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114514_es.htm, [consulta: 20 de mayo de 2012].

²²⁸ *Idem*.

cooperación y la coordinación entre los servicios de policía y las autoridades judiciales para proteger la seguridad interior de los Estados miembros, en particular para luchar contra la delincuencia organizada. En ese contexto se creó el Sistema de Información Schengen (SIS).²²⁹

El SIS es una base de datos sofisticada que permite a las autoridades competentes de los Estados miembros disponer de información relativa a algunas categorías de personas y objetos. Por esa razón, constituye un elemento esencial del buen funcionamiento del espacio de seguridad, libertad y justicia. El SIS se distingue del sistema de información de Europol, porque favorece la prevención y la detección de las amenazas contra el orden y la seguridad públicos, más que las investigaciones en materia de delincuencia organizada. Además, es un elemento fundamental en el ámbito de la libre circulación de personas puesto que es útil a varios fines, en particular para garantizar la autenticidad de los documentos o descubrir a los residentes ilegales.²³⁰

El SIS está compuesto por el Sistema de Información Central (C.SIS) situado en Estrasburgo y Sistemas de Información Nacionales (N.SIS) de las partes contratantes conectados con el C.SIS, los cuales permiten a los servicios de policía nacionales competentes consultar la información introducida en el C.SIS. Además, cada parte contratante dispone de una oficina SIRENE, sigla de la expresión *Supplementary Information Request at the National Entry* (solicitud de información complementaria a la entrada nacional) que se encarga de la preparación de expedientes para la introducción de datos en el SIS, del intercambio de información adicional y funge como órgano de comunicación bilateral con las SIRENE de otros países.²³¹

²²⁹ Unión Europea, *El espacio y la cooperación Schengen*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133020_es.htm, [consulta: 20 de mayo de 2012].

²³⁰ Unión Europea, *Sistema de Información Schengen II*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: http://europa.eu/legislation_summaries/other/133183_es.htm, [consulta: 20 de mayo de 2012].

²³¹ Unión Europea, *Sistema de Información Schengen. Reglamento del antiguo primer pilar*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114544_es.htm, [consulta: 20 de mayo de 2012].

Transcurridos varios años desde la puesta en marcha del SIS (1995), la práctica evidenció la necesidad de someterlo a una revisión con el fin de dotarlo de mayor capacidad, tanto para asumir la adhesión de los diez Estados que se realizaría en 2004, como para incorporar nuevas funciones y tecnología para potenciar su eficacia.²³² Por estos motivos, en diciembre de 2001, consecuencia del ímpetu posterior al 9/11, el Consejo de la UE adoptó una serie de documentos en los que establecía cómo debía realizarse el diseño, creación y puesta en marcha del futuro Sistema de Información Schengen de segunda generación, denominado SIS II.²³³ También el Plan de Acción contra el terrorismo elaborado el mismo año hacía referencia a la imperiosa necesidad de mejorar las capacidades del SIS.

Impulsados por los atentados en Madrid, empezaron a realizarse los estudios y los debates sobre la estructura y las funciones del futuro sistema, los cuales concluyeron hasta 2005. Ese año la Comisión presentó tres propuestas de instrumentos legislativos.

Destaca en particular un documento en el que se hace mención explícita del problema del terrorismo, la “Decisión relativa a la introducción de nuevas funciones para el Sistema de Información de Schengen, inclusive en materia de lucha contra el terrorismo”, aprobada por el Consejo el 24 de febrero de 2005, la cual modifica el Convenio de Schengen de 1990. Destacan principalmente cambios que tienen como objeto mejorar la explotación del SIS por parte de Europol y los miembros nacionales de Eurojust, agencias fundamentales en la lucha contra el terrorismo. El documento establece que ambas agencias podrán acceder a los datos introducidos en el SIS, cuando estos sean necesarios para el cumplimiento de sus cometidos. De esta forma, cuando una consulta de Europol o Eurojust revele la existencia de una descripción en el SIS, las agencias deberán notificar al Estado miembro informador, que tendrá que otorgar el consentimiento para el uso de la información y su posible transmisión a terceros Estados u

²³² Unión Europea, *Sistema de Información Schengen II*, *op. cit.*

²³³ El Consejo adoptó dos instrumentos legislativos, el Reglamento (CE) nº 2424/2001 y la Decisión 2001/886/JAI, en virtud de los cuales se confía a la Comisión Europea el desarrollo del SIS II. La Comisión publicó el 18 de diciembre de 2001, una Comunicación [COM(2001) 720] en la que se examinan las posibilidades de realización y de desarrollo del SIS II.

órganos.²³⁴ Otra modificación importante es la ampliación de la lista de categorías de objetos buscados que pueden ser objeto de descripción: se añaden las embarcaciones, aeronaves, contenedores y permisos de residencia.²³⁵

Dada la necesidad de mejorar el SIS después de los atentados en España, el Consejo decidió hacer dichas modificaciones en materia de terrorismo y no esperar hasta que se concretara el SIS II para introducirlas. Esto fue indudablemente un acierto, considerando que hasta la fecha la migración al nuevo SIS no se ha logrado. La complejidad propia de la UE ha demorado considerablemente el proceso. Hasta el 20 de diciembre de 2006 se adoptaron dos de los instrumentos aprobados en 2005.²³⁶ El tercer instrumento, la Decisión 2007/533/JAI del Consejo relativa al establecimiento, funcionamiento y utilización del SIS II, fue aprobado hasta el 12 de junio de 2007.

Esta tardanza responde en gran parte a que cada Estado miembro es responsable de la creación, la puesta en funcionamiento y el mantenimiento de su propio sistema nacional y de la conexión de éste al sistema central. Además, cada uno de los Estados miembros se hace cargo de los costos asociados a la migración al nuevo sistema. Por esta razón, los países solicitaron más tiempo para probar el sistema y adoptar una estrategia menos arriesgada para la migración del antiguo sistema al nuevo, la cual está prevista a realizarse antes del 31 de marzo de 2013.²³⁷

²³⁴ Diario Oficial de la Unión Europea, *Decisión 2005/211/JAI del Consejo relativa a la introducción de nuevas funciones para el Sistema de Información de Schengen, inclusive en materia de lucha contra el terrorismo*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:068:0044:0048:ES:PDF>, [consulta: 20 de mayo de 2012].

²³⁵ Unión Europea, *Nuevas funciones del SIS en materia de terrorismo*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133198_es.htm, [consulta: 20 de mayo de 2012].

²³⁶ El Reglamento (CE) n° 1987/2006 relativo a los aspectos del primer pilar del establecimiento, funcionamiento y utilización del SIS II, y el Reglamento (CE) n° 1986/2006 relativo al acceso al SIS II por los servicios competentes para la expedición de los certificados de matriculación de vehículos.

²³⁷ European Commission, *Report on the global schedule and budget for the entry into operation of the second generation Schengen Information System (SIS II)*, [en línea], 10 pp., Unión Europea, Dirección URL: [http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2010/1138/COM_SEC\(2010\)1138_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2010/1138/COM_SEC(2010)1138_EN.pdf), [consulta: 20 de mayo de 2012].

El SIS II incluirá exclusivamente las categorías de datos proporcionados por cada uno de los Estados miembros que sean necesarias para las descripciones personales²³⁸ introducidas a efectos de denegación de entrada o de estancia. Se incluirá también la conducta que deba observarse en caso de una respuesta positiva (es decir, si una autoridad nacional competente encuentra en el SIS II una descripción de un individuo de otro país tercero).²³⁹ Todas estas modificaciones tienen como fin garantizar un alto grado de seguridad en la UE.

Es importante destacar que en los últimos años se ha suscitado un debate en la UE respecto a una posible reforma de Schengen. Francia e Italia pidieron en 2011 la reforma del Tratado de Schengen para adaptarlo con cláusulas que permitan restablecer los controles fronterizos en momentos de gravedad y emergencia.²⁴⁰ Actualmente, el texto del tratado establece que la libre circulación de personas puede interrumpirse temporalmente en caso de que exista una seria amenaza al orden público o a la seguridad interior, y ésta debe durar máximo cinco días. Si después de ese tiempo quiere prolongarse la suspensión, la decisión final debe ser tomada por la Comisión Europea. Lo que algunos países como España, Italia, Francia y Alemania buscan es quitar esta restricción, reclaman además la soberanía para decidir una "suspensión temporal" y que las causas no estén tan limitadas. Sin embargo, las diferentes posturas han impedido que se logre un consenso hasta la fecha.²⁴¹

²³⁸ La descripción incluye los siguientes datos: nombres y apellidos, nombres y apellidos de nacimiento, nombres y apellidos anteriores y alias, rasgos físicos particulares, lugar y fecha de nacimiento, sexo, fotografías, impresiones dactilares, nacionalidad o nacionalidades, indicación de que las personas en cuestión están armadas, son violentas o se han escapado, motivo de la inscripción, autoridad informadora, una referencia a la decisión que haya dado lugar a la descripción, y la conexión o conexiones con otras descripciones introducidas en el SIS II.

²³⁹ Unión Europea, *Sistema de Información Schengen. Reglamento del antiguo primer pilar (SIS II)*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/14544_es.htm, [consulta: 20 de mayo de 2012].

²⁴⁰ Irene Hernández, "Berlusconi y Sarkozy piden a coro una reforma del Tratado Schengen", [en línea], España, *ElMundo.es*, 26/04/2011, Dirección URL: <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/04/26/internacional/1303817202.html>, [consulta: 20 de mayo de 2012].

²⁴¹ EFE, "La Comisión Europea insiste en que el cierre de fronteras debe decidirse a escala europea", [en línea], España, *20minutos.es*, 20/04/2012, Dirección URL: <http://www.20minutos.es/noticia/1384746/0/comunidad-internacional/espacio-schengen/cierre-fronteras/>, [consulta: 20 de mayo de 2012].

Resulta evidente la importancia que tiene el Espacio Schengen y el SIS dentro de la estrategia antiterrorista comunitaria. Constituye una pieza clave tanto para la prevención, como para dar respuesta ante un atentado terrorista. Considerando que la libertad de circulación representa una posible ventaja para los terroristas, los Estados y las instituciones comunitarias coincidieron en la necesidad de reforzar aquellos mecanismos que ayuden a cubrir estas debilidades de la UE.

2.4.5.2. Frontex

Como se explicó anteriormente, una de las medidas posteriores al 9/11 fue la creación en 2002 de un “Órgano común de expertos en fronteras exteriores” encargado de la gestión de la cooperación operativa e integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros. Sin embargo, las limitaciones estructurales del órgano llevaron a replantearlo y finalmente en octubre de 2004 se creó la Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores, mejor conocida como Frontex. En 2005 la Agencia se estableció en Varsovia y entró en funciones el 1 de mayo del mismo año.

Frontex coordina la cooperación operativa entre Estados miembros en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores; ayuda a los Estados miembros en la formación de los guardias fronterizos nacionales (mediante el establecimiento de normas, impartición de cursos y seminarios); lleva a cabo análisis de riesgos; hace un seguimiento de la evolución en materia de investigación relacionada con el control y la vigilancia de las fronteras exteriores; asiste a los Estados miembros en circunstancias que requieren un aumento de la asistencia técnica y operativa en las fronteras exteriores; proporciona a los Estados miembros el apoyo necesario para organizar operaciones conjuntas de retorno; y puede desplegar equipos de intervención rápida en las fronteras de los Estados miembros que se enfrenten a situaciones urgentes y excepcionales debido, por ejemplo, a la afluencia masiva de inmigrantes clandestinos.²⁴²

²⁴² Diario Oficial de la Unión Europea, *Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las frontera exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: <http://eur->

Aunque en el Reglamento por el que se establece Frontex no se menciona la palabra terrorismo y además es claro que se trata principalmente de un mecanismo para el control de la inmigración, la agencia desempeña un papel primordial en la estrategia antiterrorista, puesto que contribuye a una mayor seguridad al evitar la infiltración de terroristas a través de las fronteras exteriores de la Unión. Además, la Agencia está muy vinculada con otros responsables de la seguridad europea, como Europol. Al coordinar las acciones de los Estados miembros para fortalecer sus respectivas fronteras, no sólo se fortalece la seguridad de los respectivos Estados, sino de la Unión en su conjunto.

2.4.5.3. Sistema de Información de Visados (VIS)

Desde el Consejo Europeo de Sevilla en junio de 2002, el establecimiento de un sistema común de identificación de visados empezó a considerarse un asunto prioritario dentro de la estrategia antiterrorista, por lo que se pidió realizar las gestiones necesarias para introducirlo cuanto antes.

Aunque los estudios de viabilidad se concluyeron en 2003, fue hasta después de los atentados en Madrid, cuando el Consejo Europeo emitió en junio de 2004 la “Decisión (2004/512/CE) por la que se establece del Sistema de Información de Visados (VIS)” que tendría como objetivo que permitir a las autoridades nacionales autorizadas, incorporar y actualizar datos sobre visados y consultarlos electrónicamente, todo ello a través de una arquitectura centralizada y basada en un sistema central de información conectado a una interfaz en cada Estado miembro.²⁴³

Sin embargo, si bien la coyuntura crítica contribuyó para que este mecanismo se aprobara, la materialización tardó mucho más tiempo. El VIS entró en funcionamiento hasta el 11 de octubre de 2011. En la actualidad, a través de este

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:349:0001:0011:ES:PDF, [consulta: 20 de mayo de 2012].

²⁴³ Diario Oficial de la Unión Europea, *Decisión del 8 de junio de 2004 por la que se establece el Sistema de Información de Visados (VIS)*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:213:0005:0007:ES:PDF>, [consulta: 20 de mayo de 2012].

mecanismo es posible obtener de forma rápida los datos relativos a la identidad de los titulares y permite comprobar que no se está realizando un uso fraudulento de su documentación, todo por medio de datos biométricos (huellas dactilares e imagen facial digitales). Las autoridades encargadas de la expedición de visados en todos los Estados Schengen pueden consultar estos datos. De esta forma, cuando el titular de un visado llega la frontera exterior de un Estado, el guardia de fronteras comprueba su identidad y verifica la autenticidad del documento en el VIS.²⁴⁴ Evidentemente esto hace más eficaces los controles en las fronteras exteriores y refuerza la seguridad fronteriza, un aspecto primordial para combatir el terrorismo.

Cabe destacar que el despliegue del Sistema VIS se hará de forma progresiva. Las delegaciones consulares del Norte de África fueron las primeras en sumarse a él, seguidas de las de Oriente Próximo (Israel, Jordania, Líbano y Siria) y el Golfo (Afganistán, Bahrein, Irán, Iraq, Kuwait, Omán, Qatar, Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos y Yemen). En un plazo de dos años, todas las oficinas consulares de los Estados Schengen en todo el mundo estarán conectadas al VIS. Resulta evidente la importancia de conectar primero las oficinas de los países de Medio Oriente, dada la cercanía geográfica y por tratarse de zonas en conflicto, así como por el problema de la migración y el terrorismo.²⁴⁵

2.4.6. Cooperación con terceros Estados

En el ámbito de la PESC y cooperación con terceros Estados, no hubo medidas significativas en el periodo posterior a Madrid. Como puede observarse, la movilización estuvo enfocada en mejorar la cooperación entre los Estados miembros de la UE, atendiendo aspectos sensibles propios de la integración como fronteras e intercambio de información.

²⁴⁴ Unión Europea, *Comunicado de Prensa. Entrada en funcionamiento de un sistema de visados más eficaz y seguro*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1169&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=en>, [consulta: 20 de mayo de 2012].

²⁴⁵ *Idem.*

En la Declaración de marzo de 2004, respecto a la política exterior, el Consejo Europeo se comprometió a garantizar una cooperación efectiva y práctica con terceros países en la lucha contra el terrorismo a través de acciones como: desarrollar estrategias de asistencia técnica, introducir en todos los acuerdos de cláusulas de lucha contra el terrorismo, incluir el terrorismo como elemento clave a todos los niveles del diálogo político en particular con aquellos que representan una amenaza para la paz y seguridad internacionales, analizar y evaluar continuamente el compromiso de los países en la lucha contra el terrorismo para que con base en ello, la UE determine su relación con ellos.²⁴⁶

En el mismo documento se hace referencia específica a Estados Unidos. Sin embargo, sólo se reafirma el compromiso de seguir fortaleciendo la cooperación con dicho país para luchar contra la amenaza terrorista. Hay que recordar además que los atentados en Madrid se dan en el contexto de la invasión a Iraq y dada la profunda división que existía en el seno de la UE al respecto, la cooperación con EE.UU. se mantuvo más en el nivel bilateral.

A diferencia del periodo anterior, en la etapa de replanteamiento posterior al 11-M no se suscribió ningún acuerdo, todo se mantuvo en el plano teórico. La UE se limitó a advertir sobre condicionar la ayuda económica si consideraba que las acciones de determinado país contra el terrorismo eran insuficientes. Asimismo, continuó abogando por la correcta aplicación en todos los Estados de los convenios de la ONU sobre la materia. En este sentido, la lucha contra el terrorismo dentro de la política exterior común después de los atentados en Madrid no tuvo mayor modificación.

2.4.7. Balance de la estrategia antiterrorista comunitaria posterior al 11-M

Tres días antes de que ocurrieran los atentados en Madrid, Javier Solana había presentado un informe sobre los esfuerzos antiterroristas comunitarios, en el que identificaba tres grandes deficiencias: algunos Estados no estaban implementando

²⁴⁶ Real Instituto Elcano, *Declaración sobre la lucha contra el terrorismo, 25 de marzo de 2004, op. cit.*

los instrumentos acordados, la UE carecía de recursos suficientes para desempeñar un papel significativo en materia de antiterrorismo, y por último, la coordinación entre los funcionarios encargados del tema era pobre.²⁴⁷ Los ataques ocurridos en España contribuyeron de alguna forma a confirmar y evidenciar éstas y otras deficiencias de la estrategia antiterrorista de la Unión.

El suceso hizo resurgir con fuerza el ímpetu y la voluntad política de atender el problema terrorista de forma conjunta. La coyuntura crítica generó más impacto que la del 9/11, pues evidenció la existencia de redes terroristas en el territorio de la UE, así como la insuficiencia de la estrategia que se ejecutaba en ese momento y que no había podido impedir que un ataque tan letal como el del 11-M se llevara a cabo.

Instrumentos como la Declaración de lucha contra el terrorismo –con la cláusula de solidaridad– y el Programa de la Haya, reflejan un cambio de percepción respecto al terrorismo. Como señala Hans G. Nilsson, Jefe de la División de Cooperación Judicial en el Consejo de la Unión Europea, se observa cierto grado de “europeanización” de la amenaza, reflejado claramente en la adopción de la cláusula de solidaridad.²⁴⁸ El atentado evidenció que células terroristas estaban desarrollándose en Europa, por lo que ningún país podía considerarse a salvo y la cooperación entre los Estados era fundamental. Este cambio de visión permitió sumar elementos importantes a la estrategia.

Uno de los aportes más importantes fue la creación del puesto de Coordinador de la lucha antiterrorista, el cual representó un avance para una mejor y más coordinada gestión de los instrumentos europeos en materia terrorista. Sin embargo, conviene destacar que su capacidad de acción es limitada. Daniel Keohane, investigador del *think tank* europeo FRIDE, señala que el Coordinador no tiene poderes más allá de la persuasión. No tiene presupuesto ni capacidad de

²⁴⁷ Daniel Keohane, *The EU and counter-terrorism*, [en línea], Centre for European Reform, Unión Europea, mayo de 2005, Dirección URL: <http://www.cer.org.uk/publications/archive/working-paper/2005/eu-and-counter-terrorism>, [consulta: 20 de mayo de 2012].

²⁴⁸ Hans G. Nilsson, “The EU Action Plan on Combating Terrorism. Assessment and Perspectives”, en Mahncke, D. y Monar, J. (eds.), *op. cit.*, p. 81.

iniciativa legislativa, tampoco de organizar reuniones con los Ministros de Justicia o de Relaciones Exteriores para establecer una agenda en el ámbito antiterrorista y, si bien evalúa el progreso de las medidas y su implementación, no puede forzar a los gobiernos a actuar.²⁴⁹ A pesar de tales limitaciones, el nombramiento contribuye enormemente a una mayor coordinación, sumamente necesaria considerando la complejidad institucional de la UE, al fungir como enlace entre las instituciones europeas, los comités especializados y los Estados miembros, una tarea muy complicada y que hasta ese momento nadie realizaba.

Además de la incorporación de nuevos elementos a la estructura antiterrorista, el periodo posterior al 11-M se caracteriza por un fortalecimiento institucional. Se dotó a las agencias europeas que ya existían de más capacidades para hacer frente al terrorismo. Destaca además la participación sumamente activa de las instituciones europeas, como la Comisión y el Consejo Europeo, quienes tuvieron un papel preponderante en el diseño e impulso de las nuevas acciones y medidas.

Esta etapa también se distingue de la anterior en que mientras que las medidas posteriores al 11-S habían sido en su mayoría la continuación y consolidación de compromisos de la UE esbozados años antes, las políticas posteriores al atentado de Madrid se ajustan más a la amenaza terrorista. De acuerdo con Javier Argomaniz, fue hasta después de Madrid cuando el antiterrorismo se convirtió en un espacio de políticas verdaderamente diferenciado a escala europea.²⁵⁰ Asimismo, a diferencia de la primera etapa, que se caracterizó por ser básicamente un periodo de impulso político de medidas judiciales y de cooperación policial, esta segunda etapa tuvo un perfil más técnico y se caracterizó por la implementación de medidas concretas en numerosos ámbitos.²⁵¹ Es claro también que el común denominador de todas las medidas implementadas es la idea de que los países no pueden limitar su seguridad a acciones nacionales,

²⁴⁹ Daniel Keohane, *op. cit.*

²⁵⁰ Javier Argomaniz, *op.cit.*

²⁵¹ Albert Aixalà, *La estrategia de la UE ante el terrorismo internacional y la defensa de los derechos y libertades*, [en línea], 15 pp., Madrid, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Dirección URL: <http://www.iuee.eu/pdf-publicacio/1/jPJDQoe8lRsCPmVE8of8.PDF>, [consulta: 20 de mayo de 2012].

sino que debe prevalecer una visión comunitaria, en la que la seguridad de la Unión es la seguridad de sus Estados, y viceversa.

Es importante destacar que también en este periodo se presentaron algunas discrepancias respecto al alcance que tenía que tener lo comunitario en materia de lucha contra el terrorismo. Ejemplo de ello fue la propuesta conjunta presentada por Bélgica y Austria en la reunión del Consejo de Justicia e Interior del 19 de marzo para la creación de una Agencia Europea de Inteligencia; una iniciativa que fue rechazada por los Estados miembros de más peso en la UE. Aun cuando existía consenso respecto a la importancia vital del intercambio de información para luchar eficazmente contra el terrorismo, algunos países se opusieron rotundamente a la creación de una agencia de inteligencia “supranacional” y optaron por continuar con mecanismos más limitados, como las redes informales existentes en el SitCen.²⁵² Si bien los ataques y la consecuente conmoción generalizada hicieron posible la adopción de medidas que probablemente no hubieran sido aprobadas en otras circunstancias y el papel de la UE se vio reforzado, prevaleció la priorización de lo nacional sobre lo comunitario en áreas importantes para los Estados, como es el caso de la inteligencia.

Como ya se señaló anteriormente, uno de los aspectos más importantes en este periodo de replanteamiento fue que se atendieron aquellas áreas que habían quedado fuera de la estrategia antiterrorista desarrollada después del 9/11 o aquellas que necesitaban ser reforzadas. Entre éstas destacan: atención a las víctimas, protección de infraestructura, entre otros, mismas que fueron abordadas en la mayoría de los documentos importantes desarrollados en esta etapa. Resaltan además los esfuerzos realizados por las instituciones comunitarias para que las diferentes medidas se complementaran, coordinaran y existiera coherencia entre ellas. De esta forma, se evitó que la multiplicidad de agencias, instrumentos legislativos y órganos derivara en una duplicación de esfuerzos que pudiera mermar la eficacia de la estrategia.

²⁵² Javier Argomaniz, *op. cit.*

Días antes de los atentados en Londres, el Consejo Europeo reunido el 16 y 17 de junio acogía con satisfacción los avances legislativos realizados en los ámbitos del intercambio de información policial y judicial, así como en lo referente a la lucha contra el financiamiento del terrorismo. Asimismo, los 25 Estados subrayaban la necesidad de acelerar la entrada en vigor de las medidas que desde los atentados del 11-M se habían priorizado, y destacaban la necesidad de: a) proseguir el esfuerzo para compartir mejor la información estratégica y operativa entre las agencias y servicios de información de los Estados miembros, b) elaborar una estrategia y un plan de acción específico sobre la radicalización y captación de terroristas, c) fortalecer las capacidades de protección civil disponibles para hacer frente a un ataque bioterrorista desarrollando una capacidad de reacción rápida, y d) reforzar el diálogo político sobre terrorismo con otros Estados. Asimismo, exhortaba a los Estados a seguir trabajando en la materia durante el segundo semestre de 2005.²⁵³

En este sentido, aunque sea digna de reconocerse la solidaridad, la movilización europea y la adopción de numerosas medidas en el periodo posterior a los atentados, es claro que no radica únicamente en ello la eficacia y éxito de la estrategia antiterrorista. Se requiere además de la correcta y rápida implementación de las medidas acordadas. Como se pudo analizar a lo largo del presente capítulo, la complejidad y los largos periodos de tiempo que transcurren entre la aprobación de una medida, hasta el momento de su ejecución, son sin duda un gran obstáculo para la estrategia. Si bien en el periodo posterior al 11-M se optó por establecer fechas límite (por la experiencia de lo sucedido después del 9/11), sólo se cumplieron los de las medidas menores. En el caso de las medidas importantes, como las que se describieron en el presente apartado, el complejo proceso de que cada uno de los 25 Estados hiciera las gestiones necesarias para su adopción, retrasaron la implementación incluso años.

²⁵³ Consejo de la Unión Europea, *Consejo Europeo de Bruselas 16 y 17 de junio de 2005. Conclusiones de la Presidencia*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/85347.pdf, [consulta: 20 de mayo de 2012].

Finalmente, nuevamente un atentado terrorista, ocurrido esta vez en Londres, serviría para evaluar la estrategia e identificar qué factores habían hecho posible que se cometieran nuevamente ataques de magnitud considerable en suelo europeo, aun después del replanteamiento de la estrategia posterior al 11-M.

3. Estrategia antiterrorista actual

El presente capítulo busca explicar la estrategia antiterrorista que se aplica actualmente en la UE, la cual es resultado del replanteamiento provocado por los atentados ocurridos en Londres en 2005, tema central de análisis del primer apartado.

Posteriormente, se procede a analizar a profundidad cada una de los aspectos de la estrategia comunitaria, así como de cada uno de los mecanismos, programas e instrumentos que la integran.

Finalmente, se presenta una evaluación de la estrategia europea a partir de diferentes estudios e informes elaborados por diversas instituciones de la UE, los cuales buscan explicar el estado actual de la amenaza, así como los puntos fuertes y las debilidades de la estrategia que se ha ido construyendo progresivamente durante más de una década. Todo esto con el fin de proporcionar al lector los elementos que le permitan hacer un balance general, e identificar los logros y lo que aún falta por hacer en la UE, para hacer frente de manera más eficaz a la amenaza terrorista.

3.1 Los atentados en Londres y el último replanteamiento

El 7 de julio de 2005, mientras se llevaba a cabo en Escocia la cumbre del G-8 y tan sólo un día después de que la capital británica fuera elegida sede olímpica para 2012, se produjo uno de los atentados de mayor magnitud en la historia de Reino Unido y de Europa. Aquel día, tres explosiones en varias estaciones del metro y una en un autobús sacudieron el centro y distrito financiero de la ciudad. A las 8:50 se produjo el primero de los ataques, una bomba explotó en el túnel que une las estaciones de Aldgate y Liverpool Street. Cincuenta segundos después, una segunda bomba estalló en un tren entre las estaciones de King's Cross y Rusell Square; y una tercera explosión se produjo en un tren que acababa de dejar la estación Edgware Road, paralizando por completo el sistema de metro

de la ciudad. Por último, casi una hora después de la primera explosión, una cuarta bomba explotó en un autobús urbano de dos plantas en Tavistock Square. En total, fallecieron 56 personas (incluidos los cuatro terroristas) y 700 resultaron heridas durante los atentados.²⁵⁴

El Ejército Republicano Irlandés no tardó en desmarcarse de las explosiones. Pocas horas después, el semanario alemán *Der Spiegel* informó que una web de contenido islamista había reproducido una carta en la que la “Organización secreta de Al Qaeda en Europa” se atribuía los atentados, justificándolos por la participación de Reino Unido en las guerras de Iraq y Afganistán. Además, amenazaba a Dinamarca, Italia y otros “gobiernos cruzados” y los instaba a retirar sus tropas.²⁵⁵ Dos días después, las “Brigadas de Abu Hafs al Masri” —el mismo grupo que reivindicó los atentados de Madrid— hacían suya la responsabilidad del atentado. Finalmente, en septiembre de 2005, en una filmación mostrada en la estación de televisión árabe Al-Jazeera, Ayman al-Zawahiri -el presunto segundo en comando de la red Al Qaeda-, declaró que su organización había llevado a cabo los atentados en Londres.²⁵⁶

Respecto a los ataques, tanto el Ministro británico de Asuntos Exteriores, Jack Straw, como el Jefe de la Policía británica indicaron que no habían recibido aviso alguno y que no tenían información de los servicios de inteligencia que hicieran pensar que se iba a producir un ataque como ese.²⁵⁷ Sin embargo, Europol había advertido en su informe sobre terrorismo, referente al periodo entre octubre de 2003 y octubre de 2004, que Reino Unido era “un objetivo principal de Al Qaeda o

²⁵⁴ s/a, “Atentado múltiple en Londres, [en línea], España, *EIPaís.com*, 07/07/2005, Dirección URL: http://www.elpais.com/graficos/internacional/Atentado/multiple/Londres/elpepuint/20050707elpepuint_2/Ges/, [consulta: 2 de junio de 2012].

²⁵⁵ Agencias, “La ‘Organización Secreta de Al Qaeda en Europa’ reivindica los atentados”, [en línea], España, *ABC.es*, 07/07/2005, Dirección URL: http://www.abc.es/hemeroteca/historico-07-07-2005/abc/Ultima/la-organizacion-secreta-de-al-qaeda-en-europa-reivindica-los-atentados_203634897247.html, [consulta: 2 de junio de 2012].

²⁵⁶ s/a, “Londres: Al-Qaeda se adjudica ataque”, [en línea], Reino Unido, *BBC.com*, 19/09/2005, Dirección URL: http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/international/newsid_4262000/4262524.stm, [consulta: 2 de junio de 2012].

²⁵⁷ Agencias, “Una cadena de atentados en el centro de Londres deja al menos 38 muertos y 700 heridos”, [en línea], España, *EIPaís.com*, 07/07/2005, Dirección URL: http://internacional.elpais.com/internacional/2005/07/07/actualidad/1120687212_850215.html, [consulta: 2 de junio de 2012].

sus afiliados" y que en las operaciones que habían permitido desarticular diversas células terroristas se encontraron pruebas "de planes de ataques a gran escala" en territorio británico. Además, Reino Unido había sido amenazado reiteradamente e incluido en la lista de objetivos por parte de Al Qaeda y grupos vinculados por su participación bélica en Iraq y Afganistán.²⁵⁸ Como señala Peter Lehr, profesor especializado en Estudios sobre Terrorismo: "Londres y sus ciudadanos esperaban un importante atentado terrorista básicamente desde el 11 de septiembre de 2001. La cuestión no era 'si' se produciría dicho atentado, sino más bien 'cuándo' lo harían".²⁵⁹

Inmediatamente después de los atentados, varios países de la UE pusieron en marcha sus planes antiterroristas nacionales y ofrecieron toda su colaboración para llevar ante la justicia a los responsables. Francia anunció un refuerzo militar para proteger zonas sensibles como aeropuertos y estaciones. Asimismo, activó el nivel máximo de alerta del plan nacional contra el terrorismo, al igual que Italia. El gobierno español desplegó un dispositivo preventivo de seguridad, con un incremento de la presencia policial en la red de transportes.²⁶⁰

Estas reacciones individuales reflejaron la inexistencia de un mecanismo comunitario de respuesta a los atentados. Algunos de los Estados europeos más afectados por el terrorismo contaban con planes y mecanismos para hacer frente al problema, a diferencia de la mayoría de los demás Estados miembros. En un esquema de integración donde existe la libre circulación, resulta indispensable que todos los países estén protegidos después de un ataque como el de Londres. En ese momento no existía ningún plan para actuar de forma coordinada y conjunta

²⁵⁸ Paloma D. Sotero, "Reino Unido, objetivo pendiente de Al Qaeda", [en línea], España, *ElMundo.es*, 08/07/2005, Dirección URL: <http://www.elmundo.es/elmundo/2005/07/07/internacional/1120734308.html>, [consulta: 2 de junio de 2012].

²⁵⁹ Peter Lehr, "Los atentados terroristas del 7 de julio en Londres: el extremismo islámico golpea de nuevo", [en línea], España, *Análisis*, núm. 99, 2005, Dirección URL: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_e/s/zonas_es/terrorismo+internacional/ari+99-2005, [consulta: 2 de junio de 2012].

²⁶⁰ Agencias, "Cadena de explosivos en Londres. Cronología de los acontecimientos desde la primera explosión", [en línea], España, *EIPaís.com*, 07/07/2005, Dirección URL: http://internacional.elpais.com/internacional/2005/07/07/actualidad/1120687213_850215.html, [consulta: 2 de junio de 2012].

tras los atentados, cada país se valió de los instrumentos con los que contaba a nivel nacional. De esta forma quedó expuesta otra más de las vulnerabilidades de la estrategia antiterrorista que se ejecutaba en ese momento.

El 21 de julio, apenas dos semanas después del 7-J, una serie de ataques volvieron a poner en alerta a la capital británica. En este caso no hubo víctimas dado que las explosiones fueron de muy baja intensidad. Éstas se registraron a mediodía en las estaciones de Metro de Shepherd's Bush, Warren Street y Oval, en el oeste, centro y sur de Londres, respectivamente. Otra explosión se produjo en un autobús en Hackney Road.²⁶¹ De acuerdo con los responsables, la motivación de los atentados fue la participación de Reino Unido en la Guerra de Iraq y afirmaron que el objetivo era sembrar terror, no causar una masacre como la del 7 de julio. Los terroristas negaron tener relación con Al Qaeda o con los terroristas del 7-J.²⁶²

Resulta importante destacar algunos de los sucesos posteriores a los ataques, puesto que evidenciaron ciertos problemas respecto a la cooperación entre los Estados miembros. Uno de ellos fue la dificultad que se presentó para la detención de uno de los autores materiales del atentado. Días después de los hechos, Osman Husein tomó un tren en la estación de Waterloo hacia Francia y los oficiales franceses no lo identificaron ni lo detuvieron, provocando serias recriminaciones por parte de Gran Bretaña a Francia por la falla en el control migratorio. El pasaporte del fugitivo fue inspeccionado únicamente por oficiales franceses que tenían su base en Waterloo, puesto que los británicos habían levantado su control migratorio en la estación en 2004 por razones presupuestarias y no lo habían reinstaurado después de los atentados. Pero como los británicos habían señalado que el terrorista era somalí, los franceses no prestaron atención al pasaporte de Eritrea presentado por Husein, ni lo

²⁶¹ s/a, "Vuelve el pánico a la capital británica", [en línea], España, *ElMundo.es*, 21/07/2005, Dirección URL: http://www.elmundo.es/documentos/2005/07/internacional/atentados_londres/atentados/21_j.html, [consulta: 2 de junio de 2012].

²⁶² EFE, "Detenidos los tres terroristas del 21-J que quedaban en libertad; dos en Londres y uno en Roma", [en línea], *ElMundo.es*, 30/07/2005, Dirección URL: <http://www.elmundo.es/elmundo/2005/07/29/internacional/1122654508.html>, [consulta: 2 de junio de 2012].

identificaron a pesar de las fotografías de los culpables que ya circulaban. Después de pasar por el metro de París y tomar el tren a Roma en la Gare de Lyon, el sospechoso finalmente fue detenido por las autoridades italianas en Roma, el 29 de julio.²⁶³ Además de las reclamaciones entre Reino Unido y Francia, la fuga del terrorista y su desplazamiento por la UE derivó en serios cuestionamientos sobre la seguridad europea e incluso llevó a la prensa británica a sugerir que se llevara a cabo un nuevo debate sobre los acuerdos de Schengen.²⁶⁴

Este hecho evidenció varios de los puntos débiles dentro de la estrategia, tales como seguridad fronteriza e intercambio de información. A pesar de que precisamente esos aspectos habían sido replanteados después de lo sucedido en Madrid, para 2005 aún no habían sido implementados, como se explicó en el capítulo anterior. De haber estado en marcha Frontex, el VIS o el SIS dotado de las nuevas funciones que se le habían asignado en materia de antiterrorismo, la fuga habría sido mucho menos probable.²⁶⁵ El complejo proceso de implementación de medidas en todos los Estados es sin duda uno de los grandes obstáculos dentro de la estrategia antiterrorista, tal como lo demostraron los atentados de julio.

No obstante, con este hecho también se hizo visible el importante papel que tienen dentro de la estrategia algunos de los mecanismos que ya estaban en marcha en ese entonces, principalmente aquellos aprobados a raíz del 9/11. Tal es el caso de la euroorden, que permitió que se llevara a cabo el arresto y extradición de Husein de manera simplificada. El mismo día de la detención, Reino Unido inició los

²⁶³ María Laura Avignolo, “Londres critica a París porque dejó escapar a un terrorista”, [en línea], *EIClarín.com*, 01/08/2005, Dirección URL: <http://edant.clarin.com/diario/2005/08/01/elmundo/i-02001.htm>,

²⁶⁴ s/a, “Nuevas detenciones en Londres en relación con el 21-J”, [en línea], *Euronews.com*, 02/08/2005, Dirección URL: <http://es.euronews.com/2005/08/02/nuevas-detenciones-en-londres-en-relacion-con-el-21-j/>, [consulta: 2 de junio de 2012].

²⁶⁵ De acuerdo con María Laura Avignolo, los oficiales de la migración franceses no estaban de acuerdo con los “agresivos métodos de interrogación” que los británicos imponían a los extranjeros en la entrada a Gran Bretaña. Por otro lado, la policía inglesa calificaba de arrogante y difícil la actitud de los oficiales franceses. Esto refleja la importancia de medidas como Frontex, que tiene entre sus funciones la formación de los guardias fronterizos nacionales mediante el establecimiento de normas, impartición de cursos y seminarios, que hasta ese momento no existían. María Laura Avignolo, *op. cit.*

trámites para extraditar al terrorista. Sin demora, el 17 de agosto el Tribunal Supremo italiano autorizó la solicitud, sin embargo, por gestiones de la abogada del acusado, la extradición se llevó a cabo en septiembre de 2005.²⁶⁶

A partir de los atentados y de los sucesos posteriores, fue posible identificar tanto logros como deficiencias de la estrategia comunitaria que se aplicaba en 2005. Estos aspectos serían retomados por las instituciones europeas, para llevar a cabo el último replanteamiento de la estrategia antiterrorista en respuesta a una coyuntura crítica y que es la que se ejecuta en la UE actualmente.

3.2. Estrategia de la UE de Lucha contra el Terrorismo: prevención, protección, persecución y reacción.

Ante el segundo mayor ataque terrorista en suelo europeo, el Consejo de la Unión Europea no tardó en emprender acciones al respecto. La primera de ellas fue una Declaración en la que la institución condenaba los ataques, reiteraba la solidaridad europea y reafirmaba la determinación y el compromiso de combatir el terrorismo mediante la aceleración de la implementación del Plan de Acción y demás compromisos previamente acordados. Asimismo, el documento señalaba que la implementación de las medidas sería revisada durante la reunión del Consejo en diciembre de 2005, en la cual además sería presentado un Plan de Acción reforzado.²⁶⁷

Coincidiendo justamente con el inicio de la Presidencia británica del Consejo (julio-diciembre 2005), la UE inició nuevamente el proceso de replanteamiento de la estrategia. El hecho de que Reino Unido, un país históricamente afectado por el terrorismo y víctima de los atentados del 7-J, presidiera la UE después de los

²⁶⁶ EFE, "El Tribunal Supremo italiano aprueba la extradición al Reino Unido de un terrorista del 21-J" [en línea], *ElMundo.es*, 13/09/2005, Dirección URL: <http://www.elmundo.es/elmundo/2005/09/13/internacional/1126612327.html>, [consulta: 2 de junio de 2012].

²⁶⁷ Council of the European Union, *Extraordinary Council Meeting. Justice and Home Affairs. July 13, 2005*, [en línea], 14 pp., Unión Europea, Dirección URL: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/jha/85703.pdf, [consulta: 4 de julio de 2012].

ataques, fue un factor que influyó en gran medida la movilización europea respecto a la amenaza.

Inmediatamente después de lo ocurrido en suelo londinense, el Coordinador Antiterrorista y el Comité de Representantes Permanentes (Coreper) iniciaron discusiones sobre cómo mejorar el enfoque de la Unión respecto al terrorismo. Cuatro meses después, la Presidencia de la UE y el Coordinador presentaron un proyecto de estrategia comunitaria contra el terrorismo. Ésta pretendía lograr dos objetivos: 1) crear un enfoque a largo plazo que guiara la lucha antiterrorista comunitaria, estableciendo nuevas prioridades y objetivos; y 2) proporcionar una explicación clara de los esfuerzos de la UE contra el terrorismo, que fuera entendible para los ciudadanos europeos y útil para los Ministros, Jefes de Estado y Jefes de Gobierno.²⁶⁸

Tras meses de revisiones y discusiones, finalmente el documento fue aprobado el 1º de diciembre de 2005, coincidiendo con el término la Presidencia británica. De esta forma se concretó la Estrategia Antiterrorista de la Unión Europea, la cual abarca una amplia gama de acciones para combatir el terrorismo y establece el compromiso estratégico de luchar contra la amenaza centrando las acciones en torno a cuatro pilares: prevenir, proteger, perseguir y responder.²⁶⁹ A continuación se explica en qué consiste cada uno de ellos.

3.2.1. Prevención

Este pilar tiene como objetivo primordial evitar que las personas se conviertan en terroristas, abordando los factores y causas que pueden conducir a la radicalización y captación de estos en Europa y fuera de ella, e identificando los métodos, la propaganda y las herramientas utilizadas por los terroristas. La estrategia menciona específicamente la captación por parte de Al Qaeda y grupos

²⁶⁸ Council of the European Union, *Towards a Counter-Terrorism Strategy for the European Union*, [en línea], 6 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st13/st13613.en05.pdf>, [consulta: 4 de julio de 2012].

²⁶⁹ Consejo de la Unión Europea, *Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo*, [en línea], 18 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/05/st14/st14469-re04.es05.pdf>, [consulta: 4 de julio de 2012].

afines, por considerar que dicha organización es la que representa la mayor amenaza para la Unión.²⁷⁰

La estrategia señala que si bien el desafío de la lucha contra la radicalización y la captación de terroristas depende en primer lugar de las acciones de los Estados miembros, la labor de la UE en este ámbito es fundamental, dado que proporciona los medios necesarios para ayudar a coordinar las diferentes políticas nacionales, compartir la información y determinar las mejores prácticas al respecto.

Para lograr los objetivos en materia de prevención, el documento establece una serie de prioridades clave: desarrollar acciones comunes para identificar y abordar los comportamientos problemáticos (en particular el uso indebido de Internet); afrontar la incitación y la captación en los lugares propicios (prisiones, lugares de culto, etc.); establecer un diálogo intercultural; desarrollar un vocabulario no emotivo para debatir diferentes cuestiones; explicar mejor las políticas europeas; promover por medio de programas de ayuda, el buen gobierno, la democracia, la educación y la prosperidad económica; y finalmente, continuar las investigaciones en este ámbito, así como compartir experiencias y análisis entre los Estados miembros.²⁷¹

Con arreglo a lo dispuesto en la nueva estrategia, tanto las medidas que se habían desarrollado antes de 2005, como los desarrollos posteriores, fueron agrupándose en alguno de los pilares según fuera su objetivo. En este sentido, actualmente este pilar comprende medidas como:

- *Integración de elementos biométricos en los pasaportes y documentos de viaje.* Estos identificadores (fotografía digitalizada e impresiones dactilares) buscan proteger los documentos, evitar su falsificación e impedir la utilización de identidades falsas para así aumentar la seguridad en los controles fronterizos. Cabe destacar que esta medida se había discutido desde los atentados del 9/11, sin embargo, se adoptó hasta diciembre de

²⁷⁰ *Idem.*

²⁷¹ *Idem.*

2004. La introducción de estos elementos biométricos también responde a la necesidad de los Estados miembros que forman parte del *Visa Waiver Program*²⁷² de EE.UU., de alinearse con la legislación norteamericana en este tema para que sus nacionales puedan entrar en el territorio estadounidense sin visado.²⁷³

- *Homologación de explosivos con fines civiles.* Se trata de una armonización técnica y un nuevo enfoque respecto a la comercialización y el control de los explosivos con fines civiles, con el objetivo de someterlos a requisitos esenciales de seguridad en todos los Estados miembros.
- *Seguridad en materia de explosivos.* Estas medidas buscan privar a las organizaciones y grupos terroristas de los instrumentos para perpetrar atentados. Mediante un Plan de Acción (2007) basado en los principios de prevención, detección y reacción, que implica tanto a los Estados miembros como a las instituciones comunitarias y al sector privado, se busca complicar la fabricación de artefactos explosivos por parte de los terroristas.²⁷⁴
- *Cooperación con el Centro Africano de Estudios e Investigaciones sobre el Terrorismo (CAERT).* Mediante esta acción de la PESC, la UE busca que los Estados miembros de la Unión Africana cooperen más entre ellos y mejoren la organización de sus capacidades en materia de lucha contra el terrorismo. Para ello ofrece ayuda financiera al CAERT, organismo encargado de evaluar la amenaza terrorista en África, promover la cooperación y ejercer una función de vigilancia y alerta en materia de

²⁷² Programa que permite a los ciudadanos de 36 países participantes viajar a Estados Unidos por turismo o negocios para estancias de 90 días o menos, sin solicitar una visa.

²⁷³ Unión Europea, *Integración de elementos biométricos en los pasaportes y documentos de viaje*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/l14154_es.htm, [consulta: 4 de julio de 2012].

²⁷⁴ Unión Europea, *Mejorar la seguridad de los explosivos*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/l33289_es.htm, [consulta: 4 de julio de 2012].

terrorismo, para que éste lleve a cabo misiones de auditoría y evaluación al respecto en los Estados africanos.²⁷⁵

- *Afrontar los factores que contribuyen a la radicalización violenta.* La Comisión Europea elaboró una Comunicación que tiene como objetivo combatir los factores que contribuyen a la radicalización violenta. Para ello, el instrumento incluye “medidas suaves”, como intercambios culturales entre jóvenes, la promoción de la diversidad cultural en Europa y el diálogo intercultural e interreligioso a través de conferencias y seminarios. Por otro lado se encuentran las “medidas duras”, como la prohibición de emisiones radiotelevisivas que incitan al odio por motivos raciales, de género, religión o nacionalidad; así como la adopción a nivel nacional de normas para evitar radicalización en Internet.²⁷⁶ Estas medidas se adoptaron en septiembre de 2005, en respuesta a los atentados en Londres, aunque ya desde el 11-M la lucha contra la radicalización se había convertido en tema prioritario.
- *Lucha contra el bioterrorismo.* En materia de bioterrorismo, la UE cuenta con medidas que buscan reforzar la cooperación en el ámbito de preparación y respuesta a las amenazas planteadas por los agentes biológicos y químicos que tienen la capacidad de infectar a miles de personas, destruir la agricultura, infectar a las poblaciones de animales y envenenar los alimentos.²⁷⁷ Entre estas medidas se encuentra un mecanismo de alerta e intercambio de información, la coordinación de sistemas de vigilancia nacionales y una base de datos sobre la reserva de

²⁷⁵ Unión Europea, *Cooperación con el Centro Africano de Estudios e Investigaciones sobre el Terrorismo*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/l33284_es.htm, [consulta: 4 de julio de 2012].

²⁷⁶ Comisión de las Comunidades Europeas, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la captación de terroristas*, [en línea], 15 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0313:FIN:ES:PDF>, [consulta: 4 de julio de 2012].

²⁷⁷ Comisión de las Comunidades Europeas, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la cooperación en la Unión Europea en materia de preparación y respuesta ante atentados con agentes biológicos y químicos (seguridad sanitaria)*, [en línea], 42 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0320:FIN:ES:PDF>, [consulta: 4 de julio de 2012].

medicamentos existentes en la UE.²⁷⁸ En este sentido, la UE cuenta con un plan específico en materia de bioterrorismo, enfocado en la prevención (identificar y controlar agentes de riesgo) y respuesta (fortalecer la capacidad de intervenir y curar en caso de un atentado de este tipo).

- *Financiamiento del terrorismo.* La UE cuenta con numerosos instrumentos para prevenir el financiamiento del terrorismo, de hecho fue uno de los primeros aspectos de la lucha antiterrorista en ser abordado después del 9/11. El objetivo de la Unión es impedir el financiamiento de terroristas a través de tres ejes de acción: incrementar el intercambio de información, aumentar la transparencia de los organismos sin ánimos de lucro y mejorar el seguimiento de las transacciones financieras.²⁷⁹ También existen instrumentos jurídicos comunitarios para la congelación de bienes de los terroristas y para prevenir el blanqueo de capitales. De esta forma se intenta frenar la movilización de capitales que pudiera favorecer a los terroristas.

Aunado a estas medidas, como ya se mencionó en el primer capítulo, en 2008 se modificó la Decisión marco sobre la lucha contra el terrorismo, permitiendo así criminalizar también la incitación, entrenamiento y reclutamiento de terroristas, no solamente a los responsables de llevar a cabo los atentados. Esta medida se encuentra también bajo el pilar de la prevención.

Como puede analizarse, en los replanteamientos anteriores al de 2005, el pilar de la prevención había sido relativamente relegado, dado que en las instituciones comunitarias se le daba mayor importancia a las medidas represivas y de respuesta. Bajo este pilar, la estrategia antiterrorista se extendió a nuevas áreas

²⁷⁸ Cabe destacar que en el seno de la UE se ha buscado la creación de una reserva comunitaria de medicamentos que permita atender a la población en caso de atentado, sin embargo, ésta no se ha concretado. Los Estados poseen ya reservas nacionales, no obstante, se niegan a compartirlas con los otros miembros de la UE. *Idem.*

²⁷⁹ Comisión de las Comunidades Europeas, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la prevención y la lucha contra la financiación del terrorismo a través de medidas para mejorar el intercambio de información, aumentar la transparencia y mejorar la trazabilidad de las transacciones financieras*, [en línea], 21 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0700:FIN:ES:PDF>, [consulta: 4 de julio de 2012].

que buscaban atender la raíz del problema, no sólo las consecuencias. La mayoría de estas nuevas medidas ya se habían estudiado a raíz de los atentados en Madrid y después de lo ocurrido en Londres finalmente se concretaron.

3.2.2. Protección

El objetivo primordial de este segundo pilar es proteger a los ciudadanos y la infraestructura de la UE, así como reducir la vulnerabilidad europea frente a los atentados y el impacto que resulte de ellos. Para ello, aborda principalmente aspectos como seguridad en las fronteras y en los medios de transporte.

En el ámbito de la protección la UE tiene un papel fundamental, pues si bien los Estados son los principales responsables de mejorar la protección de los posibles objetivos, la interdependencia que existe entre los Estados miembros en cuanto a fronteras y transporte, exige una acción conjunta. En este sentido, la colaboración de los Estados con las instituciones europeas proporciona un marco importante para que los países puedan coordinar políticas y compartir información sobre sus respectivas prácticas nacionales, para así determinar cuáles son las más efectivas y promover su uso en más países.

La estrategia enfatiza la importancia de aumentar la protección fronteriza para que de esta forma resulte más difícil la entrada de terroristas o sospechosos al territorio de la UE. Este pilar aborda también la implementación de mejoras tecnológicas para la obtención e intercambio de los datos de pasajeros, así como la inclusión de información biométrica en documentos de identidad y viaje, esto con el fin de aumentar la eficacia de los controles fronterizos. En cuanto al aumento de seguridad en los transportes, el documento recalca la necesidad de aumentar la protección de aeropuertos, puertos y mejorar las disposiciones de seguridad de las aeronaves.²⁸⁰

Asimismo, la estrategia insta a los países a trabajar con terceros Estados y organizaciones internacionales en áreas como la no proliferación de materiales QBNR (químicos, biológicos, radiológicos y nucleares) y armas de ligeras. De igual

²⁸⁰ Consejo de la Unión Europea, *Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo*, *op cit.*

forma propone suministrar asistencia técnica sobre seguridad y protección a terceros países que estime prioritarios.

En este sentido, las prioridades clave establecidas en el ámbito de la protección son: mejorar la seguridad de los pasaportes de la UE; implantar el Sistema de Información de Visados (VIS) y el Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II); desarrollar a través de Frontex análisis sobre riesgos de la frontera exterior; aplicar normas comunes en materia de seguridad en la aviación civil, seguridad portuaria y seguridad marítima; acordar un programa europeo para la protección de la infraestructura crítica; y utilizar de la mejor forma posible la actividad de investigación de la UE.²⁸¹

Considerando que el objetivo primordial de este pilar es reducir la vulnerabilidad de sufrir atentados, en el marco de la protección se encuentran numerosas medidas enfocadas en diferentes temas, tales como:

- *Seguridad fronteriza.* El Sistema de Información Schengen (SIS), el Sistema de Información de Visados (VIS) y la agencia Frontex son fundamentales en el ámbito de la protección, dado que permiten un mejor control de las fronteras. Estos mecanismos se complementan con la inclusión de datos biométricos en documentos de identidad, medida también contemplada en el pilar de la prevención.
- *Infraestructuras críticas europeas.* La protección de infraestructura es un aspecto fundamental de este pilar. Se entiende por infraestructura crítica el “elemento, sistema o parte de éste situado en los Estados miembros que es esencial para el mantenimiento de funciones sociales vitales, la salud, la integridad física, la seguridad, y el bienestar social y económico de la población, cuya perturbación o destrucción afectaría gravemente a un Estado miembro al no poder mantener esas funciones”.²⁸² Por otra parte, una Infraestructura Crítica Europea (ICE) es aquella situada en los Estados

²⁸¹ *Idem.*

²⁸² Unión Europea, *Infraestructuras críticas europeas*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/jl0013_es.htm, [consulta: 26 de julio de 2012].

miembros cuya perturbación o destrucción afectaría gravemente al menos a dos Estados miembros.²⁸³

La UE considera como infraestructuras críticas: centrales y redes de energía; tecnologías de la información y telecomunicaciones; finanzas; salud (hospitales, empresas farmacéuticas, servicios de urgencia, laboratorios); alimentación; agua (almacenamiento, tratamiento y redes); transportes (aeropuertos, puertos, instalaciones intermodales, ferrocarriles y redes de transporte público, sistemas de control del tráfico); producción, almacenamiento y transporte de mercancías peligrosas (materiales químicos, biológicos, radiológicos y nucleares); administración (servicios básicos, instalaciones, redes de información, activos, y principales lugares y monumentos nacionales).²⁸⁴

Con base en las recomendaciones hechas por las instituciones comunitarias luego del 7-J, la UE estableció un procedimiento europeo para la protección de infraestructuras críticas. Éste permite identificar y designar infraestructuras críticas europeas potenciales, tomando en cuenta factores como el número de víctimas e impacto económico y público que tendría un atentado en dichos lugares.²⁸⁵ Una vez identificados, la UE busca que los Estados cuenten con un plan de seguridad para dichas ICE. En este sentido, la Comisión Europea apoya a los países propietarios de las ICE, al facilitar el acceso a las mejores prácticas y métodos para su protección, además fomenta la formación y el intercambio de información sobre novedades técnicas. La responsabilidad de la protección recae en los Estados miembros, los cuales deben presentar a la Comisión cada dos años un informe sobre los riesgos, amenazas y vulnerabilidades

²⁸³ *Idem.*

²⁸⁴ Comisión de las Comunidades Europeas, *Protección de las infraestructuras críticas en la lucha contra el terrorismo*, [en línea], 11 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0702:FIN:ES:PDF>, [consulta: 26 de julio de 2012].

²⁸⁵ Es importante mencionar que actualmente el trabajo se concentra en los sectores de energía y transportes, y se estudia la posibilidad de integrar otros sectores como el de tecnologías de la información y telecomunicaciones.

encontrados en los distintos sectores de las ICE.²⁸⁶ Evidentemente, por razones de seguridad, la lista de las ICE identificadas no está disponible al público.

En un contexto de integración e interdependencia como el de la UE, donde la perturbación de alguna infraestructura pudiera tener repercusiones transfronterizas, se hace indispensable contar con mecanismos comunitarios para evitarlo. La UE tiene un papel importante al permitir que se homologuen los criterios para identificarlas, además de favorecer el intercambio de información, una tarea nada fácil considerando que son varios Estados. En este sentido, la protección eficaz de infraestructuras requiere comunicación, coordinación y cooperación tanto a nivel comunitario como entre los Estados que comparten las ICE.

- *Indemnización a las víctimas.* La UE cuenta con diversos instrumentos legislativos que buscan ayudar a víctimas de delitos, entre ellos el terrorismo. Ejemplo de ello es la Directiva 2004/80/CE del Consejo, en la que se establece la obligación de los Estados de prever en su legislación nacional un régimen de víctimas de delitos. No obstante, la Directiva sólo establece la obligación de “indemnizar de manera justa y conveniente”, la estimación del monto corresponde al Estado donde se comete el delito.²⁸⁷ Cabe mencionar que esta fue otra de las medidas que tardaron en implementarse, sólo 15 Estados cumplieron el plazo establecido para la transposición de la directiva (1 de enero de 2006).²⁸⁸

²⁸⁶ Diario Oficial de la Unión Europea, *Directiva 2008/114/CE del Consejo sobre la identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección* (08.12.2008), [en línea], 8 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:345:0075:0082:ES:PDE>, [consulta: 26 de julio de 2012].

²⁸⁷ Actualmente la mayoría compensa a las víctimas por los daños personales, la discapacidad permanente y el fallecimiento, así como a los parientes cercanos en caso de homicidio. Diario Oficial de la Unión Europea, *Directiva 2004/80/CE del Consejo sobre indemnización a las víctimas de delitos*, [en línea], 4 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0080:ES:NOT>, [consulta: 26 de julio de 2012].

²⁸⁸ Comisión de las Comunidades Europeas, *Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo relativo a la aplicación de la Directiva 2004/80/CE sobre indemnización a*

3.2.3. Persecución

Este tercer pilar busca perseguir a los terroristas, haciendo prevalecer los derechos humanos y el derecho internacional en todo momento. Con ese fin, la estrategia establece tres objetivos: 1) impedir la planificación terrorista, obstaculizar sus redes y las actividades de aquellos que se dediquen a captar terroristas; 2) cortar el financiamiento de los terroristas y el acceso al material para cometer atentados; y 3) entregarlos a la justicia dentro del respeto permanente de los derechos humanos y el derecho internacional.²⁸⁹

Las prioridades clave de este pilar son: reforzar las capacidades nacionales de lucha contra el terrorismo; hacer pleno uso de Europol y Eurojust para facilitar la cooperación judicial y policial; seguir integrando las evaluaciones de amenaza del SitCen en la formulación de la política antiterrorista; desarrollar más el reconocimiento mutuo de las decisiones judiciales, incluida la adopción del Exhorto Europeo de Obtención de Pruebas; garantizar la plena aplicación y evaluación de la legislación existente, así como la ratificación de los tratados y convenios internacionales pertinentes; desarrollar el principio de disponibilidad de información en materia policial y judicial; abordar el acceso de los terroristas a armas y explosivos, desde los componentes para la fabricación de explosivos caseros hasta los materiales QBRN; abordar el financiamiento de terroristas; y finalmente prestar asistencia técnica a terceros Estados que se consideren prioritarios.²⁹⁰

La estrategia señala que dado que gran parte de la amenaza se origina fuera de la UE, la persecución debe tener dimensión mundial. Por esa razón, en este pilar destaca nuevamente el enfoque multilateral característico de la Unión, al abogar por el fortalecimiento del consenso a través de Naciones Unidas y otros organismos internacionales, incluso en el documento se promueve la adopción de

las víctimas de delitos, [en línea], 13 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0170:ES:NOT>, [consulta: 26 de julio de 2012].

²⁸⁹ Consejo de la Unión Europea, *Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo*, *op cit.*

²⁹⁰ *Idem.*

un convenio global de la ONU en materia de lucha contra el terrorismo, que ya fue descrito anteriormente.

Los principales instrumentos utilizados por la Unión para cumplir los objetivos de este pilar son: los análisis llevados a cabo por el SitCen y Europol, la Orden de Detención Europea, los equipos comunes de investigación, así como el VIS y el SIS (para un mejor acceso a la información). Prácticamente todos los instrumentos de este pilar ya habían sido desarrollados e implementados antes del 7-J, lo cual demuestra que al momento de los atentados en Londres, la UE contaba con más elementos para perseguir a los terroristas, que para prevenir ataques o proteger a su población.

La detención y extradición de los terroristas responsables de los atentados en Londres demostraron la importancia y utilidad de contar con medidas de este tipo. En este sentido, lo fundamental en el ámbito de persecución es que los Estados compartan información a través de los medios que se fueron construyendo a partir de los atentados terroristas. Además, mecanismos como el VIS, el SIS o los informes del SitCen, son también piezas clave en el pilar de la prevención, por lo que de su correcto funcionamiento depende no solamente la captura de terroristas, sino también evitar que se cometan atentados en territorio europeo. De igual forma, considerando que la “persecución” busca además privar a los terroristas de los medios para organizar y llevar a cabo atentados, este pilar se sirve también de varias otras medidas preventivas, como aquellas enfocadas en financiamiento y explosivos.

Como puede observarse, en el ámbito de la persecución el papel de la UE consiste básicamente en fomentar el intercambio de información y de datos, proporcionar análisis comunes de la amenaza y reforzar la cooperación para la aplicación de la ley. Principalmente busca dotar a los Estados de herramientas que les permitan investigar, perseguir y atrapar a los terroristas. Si en los demás pilares la cooperación intraeuropea es muy necesaria, en el ámbito de la persecución resulta fundamental. El espacio Schengen y la libre circulación no

dejan otra opción, cuando lo que se busca es detener terroristas que pudieran estar desplazándose libremente por territorio europeo.

3.2.4. Respuesta

Reconociendo que resulta imposible eliminar el riesgo de atentados terroristas por completo, el Consejo señala en la estrategia la necesidad de mejorar la capacidad para enfrentarse a ellos cuando se producen. En primera instancia, el documento señala que la respuesta ante un ataque terrorista debe ser similar a la que se da cuando ocurre un accidente de origen natural, tecnológico o humano, por lo que los sistemas existentes para gestionar las consecuencias de desastres naturales también pueden utilizarse para aliviar los efectos de un atentado.²⁹¹

En este sentido, la estrategia aboga por utilizar plenamente las estructuras existentes, especialmente el Mecanismo Europeo de Protección Civil.²⁹² Éste apoya y facilita la movilización de los servicios de emergencia nacionales para responder a las necesidades inmediatas de los países afectados por emergencias graves provocadas por accidentes de carácter natural, tecnológico, radiológico, medioambiental y atentados terroristas. El Mecanismo mejora la coordinación de las intervenciones de ayuda definiendo las obligaciones de los Estados miembros y de la Comisión. Una de sus herramientas más importantes es el inventario de los recursos y medios que los Estados miembros podrían movilizar en caso de ataque terrorista. El Mecanismo también cuenta con un servicio de asistencia denominado Centro de Control e Información (CCI), cuya función es recibir las solicitudes de ayuda de los países afectados por una catástrofe y transmitir las a todos los demás países miembros; además recopila y transmite información durante la catástrofe. De esta forma, el país afectado solicita ayuda al CCI, el cual se comunica con los demás Estados para posteriormente poder informar al

²⁹¹ Consejo de la Unión Europea, *Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo*, *op cit*.

²⁹² Cabe mencionar que el Mecanismo Comunitario de Protección Civil ya se había establecido en 2003, pero se refundó a partir de las recomendaciones planteadas en la Estrategia de 2005. De esta forma, en noviembre de 2007, mediante la Decisión 2007/779/CE del Consejo, se incluyeron los atentados terroristas como causa de intervención del Mecanismo y se replantearon sus objetivos y medidas. Unión Europea, *Mecanismo de cooperación para la protección civil*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/l28003_es.htm, [consulta: 26 de julio de 2012].

solicitante sobre la disponibilidad de recursos. Dependiendo del tipo de asistencia que requiera el país en cuestión, éste procede a ponerse en contacto con los países que la ofrecen.²⁹³ En este sentido, resulta evidente el importante papel que desempeña la UE en este aspecto, al facilitar la comunicación entre los Estados miembros y servir como un punto de enlace entre ellos en momentos de crisis.

De igual forma, con el objetivo de mejorar la preparación de los Estados miembros para que puedan administrar las consecuencias de un atentado terrorista en su territorio, la nueva estrategia recomendó la organización de simulacros, así como la impartición de programas para formar expertos nacionales en temas diversos, por ejemplo, cursos sobre ayuda psicológica a las víctimas.²⁹⁴

En el marco de este pilar, la estrategia aborda también el caso de los atentados transfronterizos. En este punto hace énfasis en la necesidad de compartir rápidamente la información operativa y policial, así como la coordinación de los medios de comunicación, además de utilizar todos los medios disponibles ante un atentado de este tipo. Asimismo, solicita que se desarrollen acuerdos de coordinación de crisis en la UE, para así garantizar una respuesta comunitaria coherente, rápida y eficaz.²⁹⁵

Al igual que en los otros tres pilares, el documento reconoce el papel principal que tiene el Estado en la ejecución de las acciones necesarias para responder a los atentados terroristas. Sin embargo, también enfatiza la necesidad de reforzar la capacidad de la UE para responder de forma solidaria ante un atentado, puesto que un caso de emergencia podría superar los recursos de un Estado y por lo tanto constituir un riesgo para toda la Unión.

En este pilar también se agrupan diversas medidas relacionadas con la ayuda e indemnización a las víctimas del terrorismo. Al respecto, la Estrategia exhorta a los Estados a compartir las mejores prácticas y acuerdos nacionales que posean en

²⁹³ *Idem.*

²⁹⁴ *Idem.*

²⁹⁵ Consejo de la Unión Europea, *Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo, op cit.*

este ámbito, así como a desarrollar contacto entre las asociaciones nacionales de víctimas.

En este sentido, las prioridades clave del pilar "responder" establecidas en la Estrategia son: adoptar acuerdos en la UE sobre coordinación de crisis y los correspondientes procedimientos operativos de apoyo; revisar la legislación relativa al mecanismo comunitario de protección civil; desarrollar la evaluación de riesgos como instrumento para la creación de la capacidad de respuesta a un atentado; mejorar la coordinación con las organizaciones internacionales sobre gestión de la respuesta a atentados terroristas y otras catástrofes; compartir las mejores prácticas y desarrollar planteamientos orientados al suministro de ayuda a las víctimas del terrorismo y a sus familias.²⁹⁶

Actualmente, las medidas concretas con las que cuenta la UE en este aspecto son: el Mecanismo Europeo de Protección Civil descrito anteriormente y el Instrumento de Financiación de Protección Civil (2007-2013) que permite financiar medidas de preparación y respuesta rápida a emergencias graves, entre las que se incluyen los actos terroristas. De esta forma, la UE puede proveer recursos para llevar a cabo acciones como el envío de expertos o la movilización en un plazo muy corto, de medios y materiales requeridos en un momento de crisis.²⁹⁷ Asimismo, la UE cuenta con un programa sobre las capacidades de respuesta en caso de ataques con agentes biológicos y químicos, al que también ya se hizo referencia anteriormente.

Además de estas medidas, en 2006 entró en vigor el Sistema de Alerta Rápida General "ARGUS", que tiene como objetivo aumentar la capacidad de la Comisión Europea para "reaccionar de manera rápida, eficiente y coordinada, a las crisis de naturaleza multisectorial que abarquen varios ámbitos políticos y exijan una

²⁹⁶ *Idem.*

²⁹⁷ Diario Oficial de la Unión Europea, *Decisión del Consejo de 5 de marzo de 2007, por la que se establece un Instrumento de Financiación de la Protección Civil*, [en línea], 9 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:071:0009:0017:ES:PDF>, [consulta: 26 de julio de 2012].

actuación a escala comunitaria, cualquiera que sea su causa”.²⁹⁸ Se trata de una red de comunicación interna que permite a las Direcciones Generales de la Comisión compartir en tiempo real la información pertinente sobre crisis multisectoriales que surjan, o amenazas previsibles o inminentes asociadas a ellas y coordinar la respuesta apropiada en el ámbito de competencia de la Comisión. De esta forma, mediante el establecimiento de mecanismos y procedimientos, las responsabilidades quedan asignadas anticipadamente y la UE evita demoras en situaciones que requieren acción inmediata.

3.2.5. Plan de Acción de la Estrategia

La Estrategia de Lucha contra el Terrorismo se complementa con un detallado Plan de Acción (versión revisada del Plan elaborado en 2004 y adaptado a los cuatro nuevos pilares) en el que se establecen las medidas específicas que hay que adoptar con arreglo a los cuatro ejes de la estrategia y cada una de las prioridades claves. Se trata de un documento más técnico, que además de establecer medidas concretas, determina el organismo competente para llevarlo a cabo, fija la fecha límite para su implementación y hace señalamientos respecto al *status* u observaciones respecto a su adopción o ejecución en el caso de las que ya estaban en marcha. El Plan de Acción incluye todas las medidas sobre terrorismo que habían sido aprobadas o implementadas hasta esa fecha, así como aquellas que apenas habían sido planteadas en la Estrategia y que serían ejecutadas en el futuro.²⁹⁹

La estructura del Plan de Acción le facilita al Coreper la supervisión periódica de los avances logrados en cada una de las medidas, basándose en el seguimiento

²⁹⁸ Unión Europea, *Decisión de la Comisión por la que se modifica su reglamento interno (2006/25/CE, Euroatom)*, [en línea], 3 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:019:0020:0022:ES:PDE>, [consulta: 14 de agosto de 2012].

²⁹⁹ Council of the European Union, *EU Action Plan on combating terrorism*, [en línea], 40 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st07/st07233-re01.en07.pdf>, [consulta: 14 de agosto de 2012].

que llevan a cabo el Coordinador de la Lucha contra el Terrorismo y la Comisión Europea.³⁰⁰

3.2.6. Balance de la Estrategia

Como puede observarse, a diferencia de la mayoría de los instrumentos previos a 2005, la nueva estrategia plasma la multidimensionalidad de la amenaza terrorista de manera clara y sencilla. El documento conjunta y le da coherencia a todo el cúmulo de medidas que se habían desarrollado desde el 9/11 hasta 2005 y aquellas que se desarrollarían durante los años siguientes. De esta forma se ensamblaron los diferentes componentes de una compleja estrategia con múltiples aristas, estableciendo líneas de acción, esta vez bajo un enfoque holístico. El plan pasó a incluir un amplio espectro de medidas, abordando áreas diversas, como educación y medios de comunicación, no únicamente aquellas consideradas obvias y urgentes de abordar. Además, el documento cumplió con uno de sus objetivos principales que era hacer más visible y entendible para los ciudadanos europeos el esfuerzo que estaba haciendo la Unión para combatir la amenaza del terrorismo.

De este modo, la estrategia facilita el entendimiento de la dinámica de la estrategia, así como de la complementariedad entre las diferentes medidas y mecanismos, y su funcionamiento. A través del desglose de medidas, la UE demuestra que cuenta con elementos para prevenir y detectar a tiempo posibles atentados, y que también posee sistemas para dar respuesta a un ataque, todos ellos dentro de las posibilidades y competencias de la Unión, pues como ya se mencionó a lo largo del presente capítulo, la responsabilidad principal de llevar a cabo dichas tareas corresponde principalmente a cada uno de los Estados.

Es importante mencionar que Reino Unido también cuenta con una estrategia antiterrorista basada en cuatro ejes: prevención, persecución, protección y preparación, un enfoque claramente similar al de la estrategia comunitaria, lo cual

³⁰⁰ *Idem.*

evidencia la influencia que ejerció dicho país a escala europea.³⁰¹ La coyuntura crítica coincidió con la Presidencia británica, lo que favoreció y dio un empuje mucho mayor al tema terrorista en el seno de las instituciones comunitarias durante el periodo inmediatamente posterior a los ataques.

Si bien esta estrategia constituye el instrumento más importante del replanteamiento posterior al ataque londinense, a partir de esa fecha se han desarrollado otras iniciativas relevantes tendientes a reforzar y atender diferentes aspectos de la lucha antiterrorista, o bien la seguridad regional. A continuación se describen los más importantes.

3.3. Programa específico: prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo (2007-2013)

En febrero de 2007, el Consejo Europeo estableció un programa para el periodo 2007-2012, denominado “Prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo y de otros riesgos en materia de seguridad”, el cual a su vez forma parte del programa general “Seguridad y defensa de las libertades”.³⁰² Como su nombre lo indica, a través de este programa la UE busca contribuir a los esfuerzos nacionales de los Estados miembros en los diferentes ámbitos de la lucha antiterrorista y en otros riesgos para la seguridad. Para ello, la UE actúa en diferentes áreas: promueve y apoya las evaluaciones de los riesgos de las infraestructuras, elabora metodologías de protección y normas de seguridad, fomenta la cooperación y los intercambios de experiencia, conocimientos técnicos y buenas prácticas, y además financia proyectos de dimensión europea (gestionados por la Comisión), proyectos transnacionales (entre Estados

³⁰¹ Kent Roach, *The 9/11 Effect: Comparative Counter Terrorism*, Reino Unido, Cambridge University Press, 2011, pp. 303-308.

³⁰² El Programa marco “Seguridad y defensa de las libertades” está dotado con un presupuesto de 745 millones de euros para el periodo 2007-2013. De este total, se asignaron 142,4 millones de euros al “Programa específico de prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo”. Derecho de la Unión Europea, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo por la que se establece un Programa marco de seguridad y defensa de las libertades para el periodo 2007-2013*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0124:ES:NOT>, [consulta: 14 de agosto de 2012].

miembros, adherentes o candidatos a sumarse a la UE) y proyectos nacionales desarrollados por los países miembros, que sean preparatorios de proyectos transnacionales o de acciones comunitarias que los completen, o que contribuyan a desarrollar métodos o tecnologías innovadoras susceptibles de utilizarse en otros países.³⁰³

En junio de 2011, la Comisión Europea publicó un informe sobre la evaluación intermedia del programa respecto a su aplicación durante el periodo 2007-2009. En total se apoyaron 400 proyectos y el estudio concluyó que en general habían producido los resultados previstos: creación de nuevas herramientas y metodologías, difusión de buenas prácticas y refuerzo de conocimientos sobre cuestiones específicas, la mayoría de ellos enfocados en la prevención. No obstante, Italia y España representaron el 48 % de los proyectos financiados, por lo que la Comisión determinó que la distribución geográfica de los proyectos estaba bastante sesgada.³⁰⁴ Esta situación evidencia la preponderancia que cada país le da al terrorismo en su agenda. Aunado a ello, el informe señaló que las agencias policiales constituían el principal grupo solicitante, a pesar de que el programa está dirigido incluso a organizaciones de la sociedad civil, sector privado e investigadores. Sin embargo, el balance general fue positivo y el documento señala en términos numéricos algunos de los logros tangibles, que van desde detenciones, hasta creación de centros de atención a las víctimas.

Basándose en los resultados obtenidos, la Comisión hizo algunas recomendaciones para mejorar la ejecución del programa. Se tiene previsto que con base en la próxima evaluación y tomando en cuenta el que será el nuevo marco financiero plurianual de la UE (2014-2020), se siga ejecutando el plan,

³⁰³ Diario Oficial de la Unión Europea, *Decisión del Consejo por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico «Prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo y de otros riesgos en materia de seguridad», integrado en el programa general «Seguridad y defensa de las libertades»,* [en línea], 6 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:058:0001:0006:ES:PDF>, [consulta: 14 de agosto de 2012].

³⁰⁴ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la evaluación intermedia del Programa Marco “Seguridad y defensa de las libertades” (2007-2012),* [en línea], 17 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0318:FIN:ES:PDF>, [consulta: 14 de agosto de 2012].

siempre y cuando las prioridades no estén cubiertas por otros programas y mecanismos de financiamiento sectoriales.³⁰⁵

La importancia de este programa radica en el refuerzo de las medidas nacionales puestas en marcha por los Estados miembros a través de la ayuda financiera proporcionada por la UE. Resulta importante que la UE desarrolle este tipo de mecanismos, considerando que no todos los países europeos tienen la misma capacidad económica. No sólo se trata de proponer soluciones, sino de proporcionar también los medios para hacerlo, siempre y cuando sea necesario y el presupuesto de la UE lo permita. Además de la ayuda financiera, los canales que el programa proporciona para compartir la información, favorecen la creación de enfoques comunes respecto a la cuestión de seguridad y una mayor convergencia en el tema del terrorismo.

3.4. Programa de Estocolmo

Como se mencionó en el capítulo anterior, el Programa de Estocolmo, sucesor del Programa de La Haya, establece las prioridades de la UE respecto al espacio de libertad, seguridad y justicia durante el periodo 2010 – 2014, y busca hacer frente a los desafíos en este ámbito estableciendo una serie de medidas. Si bien el de La Haya le otorgaba una mayor importancia al problema del terrorismo, dado que estaba más influenciado por la coyuntura y los ataques terroristas madrileños, el Programa de Estocolmo también hace algunos señalamientos respecto al combate de la amenaza terrorista.

El documento adoptado por el Consejo Europeo en 2009 aboga por la mejora de la cooperación policial y judicial en materia penal, así como en la gestión de las fronteras, la protección civil y la gestión de catástrofes. En general, el Programa no propone nuevas medidas en materia de antiterrorismo, sino que solicita reforzar, mejorar y aplicar correctamente las ya existentes.

³⁰⁵ *Idem.*

La aportación más importante del Programa es la propuesta que hace a las instituciones comunitarias de definir una estrategia de seguridad interior, dirigida a mejorar la protección de los ciudadanos, luchar contra el terrorismo y otras amenazas para la vida y seguridad de las personas, basada en un “planteamiento anticipatorio, horizontal y transversal con tareas claramente repartidas entre la UE y los países que la componen”.³⁰⁶ Estos planteamientos constituirían el primer paso para el posterior desarrollo de la Estrategia de Seguridad Interior, uno de los instrumentos más importantes de la UE en materia de seguridad.

3.5. Estrategia de Seguridad Interior (ESI)

En marzo de 2010, bajo la Presidencia española, el Consejo de la UE aprobó la “Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea”. Esta estrategia establece los retos, los principios y las directrices para abordar las amenazas para la seguridad de la UE relacionadas con delincuencia organizada, terrorismo, ciberdelincuencia, seguridad fronteriza, catástrofes, entre otras.

Como lo señala en su texto, el objetivo de la Estrategia es dar respuesta a dichas amenazas y riesgos sin crear nuevas competencias. Es decir, busca integrar las estrategias y los enfoques conceptuales con los que ya cuenta la UE, tomando como base el marco constituido por el Programa de Estocolmo.³⁰⁷ El modelo de seguridad planteado en la ESI busca “proteger los derechos y libertades; mejorar la cooperación y la solidaridad entre los Estados miembros; combatir las causas de la inseguridad y no sólo los efectos; priorizar la prevención y la anticipación; implicar a todos los sectores (político, económico, social, etc.) que, de una forma u otra, desempeñan una función en la protección pública; comunicar las políticas de seguridad a los ciudadanos; y por último, reconocer la interdependencia entre la

³⁰⁶ Derecho de la Unión Europea, *Programa de Estocolmo. Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010XG0504%2801%29:ES:NOT>, [consulta: 14 de agosto de 2012].

³⁰⁷ Consejo de la Unión Europea, *Proyecto de Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: "Hacia un modelo europeo de seguridad"*, [en línea], 18 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/10/st07/st07120.es10.pdf>, [consulta: 14 de agosto de 2012].

seguridad interior y exterior en la construcción de un enfoque de 'seguridad global' en relación con terceros países".³⁰⁸

Respecto al último punto, es importante recordar que en 2003 la UE estableció la Estrategia de Seguridad Europea, que si bien estaba enfocada en proteger la seguridad de la Unión, abordaba sólo los factores externos que atentaran contra ésta. Considerando que ambas estrategias están enfocadas en delincuencia transfronteriza, resulta evidente que para alcanzar un máximo de seguridad en la UE, es fundamental abordar aspectos tanto de cooperación intraeuropea, como aquellos factores situados más allá de las fronteras de la UE y que tienen implicaciones para la seguridad regional. En este sentido, la Estrategia de Seguridad Interior viene a complementar la de 2003, incorporando nuevos elementos esenciales para proveer una mayor seguridad a la Unión.

La Estrategia sólo establece líneas generales, por lo que en el mismo texto se hace un llamado a la Comisión para que establezca medidas específicas que permitan llevar a cabo su aplicación. En respuesta, en noviembre de 2010 la Comisión elaboró una Comunicación en la que propuso cinco objetivos estratégicos y acciones específicas para el periodo 2011-2014.

De los cinco objetivos establecidos, uno es "prevenir el terrorismo y abordar la radicalización y la captación". El documento señala que la amenaza terrorista evoluciona y que en la actualidad procede tanto de las organizaciones como de los llamados "lobos solitarios", aquellos individuos que han podido desarrollar sus creencias radicales a partir de la propaganda extremista y material de formación en Internet, siendo ésta la primera vez que se hace alusión a este nuevo tipo de terrorismo. Al respecto, el documento enfatiza la importancia de adelantarse con un enfoque que incluya la acción preventiva, con el objetivo de hacer frente a esta amenaza que está en constante evolución. Una de las acciones identificadas está enfocada en prevenir la radicalización y captación, cuyo núcleo, según afirma, debe mantenerse a nivel nacional. A escala comunitaria, la UE propone la creación de diferentes mecanismos como conferencias, foros y manuales, para

³⁰⁸ *Idem.*

promover el intercambio de información, experiencias, conocimientos y buenas prácticas.³⁰⁹

La segunda acción se refiere a la protección del transporte. La Comisión propone ampliar el alcance de los trabajos basándose en una evaluación continua de riesgos y amenazas, teniendo en cuenta los progresos y avances tecnológicos. Destaca un señalamiento que hace respecto a la preocupación por la inexistencia de una organización internacional comparable a la Organización Marítima Internacional o a la Organización de Aviación Civil Internacional, pero a escala europea. Propone adoptar un enfoque europeo más activo de la seguridad del transporte terrestre, para así poder abarcar también ferrocarriles locales y regionales, trenes de gran velocidad y sus infraestructuras correspondientes.

Los demás objetivos, si bien no están enfocados en terrorismo, sí están estrechamente vinculados con él. Son medidas más generales destinadas a mejorar aquellas áreas vitales de la seguridad, como la gestión de las fronteras exteriores.

En términos generales, tanto la Estrategia de Seguridad Interior como su respectivo Plan de Acción, buscan mejorar y reforzar la cooperación intergubernamental en diferentes ámbitos. Sin embargo, como puede observarse, los elementos presentados en la Estrategia Europea no son realmente novedosos, la mayoría de ellos ya habían sido trabajados en los diferentes instrumentos previos en materia de seguridad. Como señala Félix Arteaga, investigador de Seguridad y Defensa en el Real Instituto Elcano, la relevancia de la ESI consiste en la presentación de los riesgos para la UE, los instrumentos y los principios de actuación que deben prevalecer al hacerles frente, todo concentrado en un documento, lo que lo convierte en un instrumento de referencia, que

³⁰⁹ Comisión Europea, *Plan de acción por el que se aplica el Programa de Estocolmo*, [en línea], 75 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:ES:PDF>, [consulta: 27 de agosto de 2012].

además otorga visibilidad, legitimidad y protagonismo al papel de la UE en el ámbito de la seguridad.³¹⁰

3.6. EUROSUR

Una medida importante que se planteó desde febrero de 2008 y que hasta la fecha no se ha concretado, es la creación de un Sistema de Vigilancia de las Fronteras Externas Europeas (EUROSUR) para mejorar la cooperación entre las agencias de control fronterizo de los Estados miembros y FRONTEX, con ayuda de tecnología de punta. La medida se retomó en las reuniones comunitarias durante los años siguientes, pero fue hasta 2011 cuando el Consejo y el Parlamento Europeo encomendaron a Frontex proveer la asistencia necesaria para el desarrollo del nuevo sistema EUROSUR. Algunos de sus objetivos serían: reducir el número de migrantes irregulares que entran a la UE sin ser detectados e incrementar la seguridad interna de la UE contribuyendo a la prevención del crimen transnacional.³¹¹ Por la naturaleza de los objetivos y por su enfoque en la seguridad fronteriza, esta medida está relacionada con la lucha antiterrorista comunitaria.

Se trata de un desarrollo principalmente tecnológico, que tendría como objetivo proporcionar el máximo nivel de coordinación en el control de la frontera exterior. De esta forma, EUROSUR llegaría a reforzar mecanismos como el SIS y el VIS para aumentar aún más los niveles de seguridad de la Unión. Se busca que EUROSUR permita que los diferentes sistemas nacionales de vigilancia estén comunicados entre sí y a su vez con un nodo central de FRONTEX. Es decir, de concretarse, EUROSUR conformará un “sistema de sistemas” que permitirá que las autoridades de los Estados miembros (agentes de fronteras, agentes aduanales, etc.) tengan acceso a una red información que les proporcionará

³¹⁰ Félix Arteaga, *La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea*, [en línea], España, Real Instituto Elcano, 21/04/2010, Dirección URL: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari75-2010, [consulta: 27 de agosto de 2012].

³¹¹ Frontex, *EUROSUR*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: <http://www.frontex.europa.eu/eurosur>, [consulta: 27 de agosto de 2012].

información operacional de todo lo que acontece en la frontera exterior de la UE, la cual estará disponible las 24 horas del día. De acuerdo con Frontex, una vez implementado, EUROSUR constituirá otro paso decisivo en el establecimiento de un sistema de gestión de fronteras integrado.³¹²

La complejidad que entraña un desarrollo de esta naturaleza, ha provocado que el proceso de adaptación e implementación sea sumamente lento y, al igual que mecanismos como el SIS II, requerirá más tiempo para estar en marcha. Se espera que para octubre de 2013 ya sea plenamente funcional.³¹³

3.7. Profundización de la cooperación transfronteriza: Decisión Prüm

En junio de 2008, el Consejo Europeo elaboró la “Decisión sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza”. Este instrumento busca intensificar la cooperación policial y aduanera de los países de la Unión, para hacer más eficaz la lucha contra el terrorismo y otras amenazas. Esta iniciativa se presentó a raíz de la entrada en vigor de un tratado entre Bélgica, Alemania, Bulgaria, España, Francia, Luxemburgo, los Países Bajos, Austria, Eslovenia Eslovaquia, Italia, Finlandia, Portugal, Rumania y Suecia, llamado “Tratado de Prüm”, firmado en mayo de 2005 y que busca optimizar el intercambio de información en las investigaciones criminales. Las instituciones de la UE consideraron necesario incorporar las partes esenciales de dicho Tratado a la legislación comunitaria, afirmando que contribuirían a cumplir con los requisitos del Programa de La Haya, que se estaba aplicando en ese momento.³¹⁴

³¹² *Idem.*

³¹³ Derecho de la Unión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR)*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0873:FIN:ES:HTML>, [consulta: 27 de agosto de 2012].

³¹⁴ Diario Oficial de la Unión Europea, *Decisión 2008/615/JAI sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza*, [en línea], 11 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://eur->

Entre las disposiciones llevadas a nivel comunitario se encuentran la creación de bases de datos nacionales y acceso automatizado a la información, creación de archivos de análisis de ADN y de sistemas de identificación dactiloscópica, además de registros de matriculación de vehículos. Respecto al terrorismo, el documento señala que únicamente en casos concretos, y si los hechos justifican la presunción de que se va a cometer un atentado terrorista, los países están autorizados para facilitar una serie de datos sobre un individuo, así como la descripción de las condiciones que hacen sospechar de la posible comisión de un atentado.

La dinámica es la misma que la de otros instrumentos de su tipo: cada país pone a disposición de los otros su base de datos con la información que se mencionó anteriormente, formando así una red. Las autoridades encargadas de investigar delitos podrán acceder a la red a realizar una búsqueda. En caso de hallar alguna coincidencia (ADN o datos dactiloscópicos), el país debe ponerse en contacto con el Estado poseedor de los datos, puesto que los datos personales adicionales sólo se intercambian una vez que haya coincidencia. Al igual que otros instrumentos similares, se establecen muchas disposiciones para garantizar la protección de datos de su posible destrucción, pérdida, acceso no autorizado, alteración o divulgación. Además, los países mantienen el derecho de imponer condiciones al país receptor respecto al uso de la información.

El instrumento estableció como plazo de transposición agosto de 2009 para algunas disposiciones y agosto de 2011 para otras. Cabe destacar que en 2010, la UE celebró un acuerdo con Islandia y Noruega, países no miembros de la Unión, para la aplicación de determinadas disposiciones de la Decisión.³¹⁵ Esto evidentemente refuerza la seguridad de la UE, al extender la cooperación más allá de sus fronteras en un tema tan crucial.

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:210:0001:0011:ES:PDE, [consulta: 27 de agosto de 2012].

³¹⁵ Diario Oficial de la Unión Europea, *Acuerdos Internacionales. Decisión del Consejo 2010/482/UE*, [en línea], 2 pp., Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:238:0001:0002:ES:PDE>, [consulta: 27 de agosto de 2012].

El documento contiene también medidas para mejorar la cooperación policial transfronteriza, por ejemplo, el establecimiento de operaciones conjuntas y la organización de patrullas para mantener el orden público y la seguridad en el territorio europeo, organizados y dirigidos siempre por el país de acogida.³¹⁶

A pesar de que el Tratado de Prüm, en el cual se basó la Decisión comunitaria, incluye sólo a algunos de los países miembros de la UE, el hecho de que entre ellos hayan acordado reforzar su cooperación con más medidas que las retomadas por la Decisión descrita en este apartado, conlleva beneficios para toda la Unión, puesto que fortalece la seguridad en el grupo de Estados que suscribieron el tratado, y con ello también de refuerza la seguridad de la Unión.

3.8. Cooperación con terceros Estados y organismos internacionales

Después de los atentados en Londres, la UE ha desarrollado medidas de cooperación con terceros Estados a fin de extender la lucha contra el terrorismo y aumentar la protección del territorio europeo. Sin embargo, al igual que en los demás periodos de replanteamiento, la cooperación se ha centrado principalmente en el vecino al otro lado Atlántico: Estados Unidos.

3.8.1. Estados Unidos

El control fronterizo ha sido una de las áreas en las que más se ha buscado la colaboración de Estados Unidos, por la cuestión del flujo de personas provenientes de EE.UU. que buscan ingresar a territorio europeo y viceversa. Un ejemplo de ello es el acuerdo suscrito en 2007 con las autoridades estadounidenses para la transferencia de datos de pasajeros aéreos que crucen el Atlántico desde Europa. Mediante el “Acuerdo sobre el tratamiento y la transferencia de datos de registro de nombres de los pasajeros por las compañías aéreas al Departamento de Seguridad del Territorio Nacional de los Estados Unidos” (Acuerdo PNR), ambas partes refuerzan y aseguran su cooperación

³¹⁶ Diario Oficial de la Unión Europea, *Decisión 2008/615/JAI sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza, op. cit.*

respecto a la transferencia de nombres de pasajeros por parte de las compañías aéreas europeas al Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos (DHS).³¹⁷ El instrumento aplicable durante siete años, obliga a las compañías a transmitir al DHS los datos de los pasajeros³¹⁸ con destino a los Estados Unidos, para así garantizar un alto nivel de protección.³¹⁹

De esta forma, el DHS recibe los datos PNR 72 horas antes de la hora de salida prevista, aunque puede pedir que se le envíen antes si fuera necesario. Recíprocamente, el Departamento de Seguridad envía la información analítica procedente de los datos PNR a los servicios de policía y autoridades judiciales europeas, a Europol y a Eurojust.

Cabe mencionar que respecto al tema de registro de los nombres de pasajeros, y por su uso cada vez más frecuente para combatir la delincuencia organizada y el terrorismo, la UE replanteó en 2010 su política respecto a la transferencia de estos datos. En su “Comunicación sobre el enfoque global de las transferencias de datos de los registros de nombres de los pasajeros a terceros países”, la UE estableció una serie de criterios para los futuros acuerdos de la UE relativos a la transferencia de datos PNR, con el fin de que los terceros países que suscriban este tipo de acuerdos con la UE, garanticen el respeto a los derechos fundamentales y prevalezca la coherencia con los demás acuerdos de la Unión. Es decir, dado que los regímenes de protección de datos pudieran diferir de los de los miembros de la UE, la Comunicación establece algunos principios que los

³¹⁷ La transferencia de este tipo de datos ya había sido objeto de acuerdos anteriores, el primero de ellos a partir de los atentados en Madrid. Sin embargo, los acuerdos previos tenían menor alcance y duración.

³¹⁸ La información incluye datos del sistema API como nombre, estado civil, nacionalidad, país de residencia; datos del viaje: fecha del viaje, itinerario, equipaje, asiento, agencia de viaje utilizada, etc.; datos del boleto de avión, así como información de servicios especiales en caso existir. También contempla datos “sensibles”, relativos al origen racial, opiniones políticas, convicciones religiosas, estado de salud, entre otras. Sin embargo, el Departamento de Seguridad se compromete a no utilizarlos a menos de que lo considere vital y si hubiera vidas en peligro de por medio.

³¹⁹ Diario Oficial de la Unión Europea, *Decisión 2007/551/PESC/JAI del 23 de julio de 2007, relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, de un Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) por las compañías aéreas al Departamento de Seguridad del Territorio Nacional de los Estados Unidos (Acuerdo PNR 2007)*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:204:0016:01:ES:HTML>, [consulta: 10 de septiembre de 2012].

demás países tienen que aplicar para proteger los datos de las personas.³²⁰ Puesto que la UE también tenía acuerdos de este tipo con Canadá y Australia, y estos diferían del que se tenía con Estados Unidos, a petición del Parlamento Europeo los tres se renegociaron en 2010 tomando como base esta Comunicación, con el objetivo de que todos se ajustaran a una serie de normas generales y criterios.

Por otra parte, también en el ámbito de intercambio de información, en 2007 el Consejo de la UE emitió la Decisión 2007/274/JHA, relativa a la seguridad del intercambio de información clasificada entre la UE y Estados Unidos. La medida buscaba complementar los acuerdos bilaterales que ya existían, a través del establecimiento de estándares de seguridad para el intercambio de información.³²¹

En julio de 2010, la UE suscribió el “Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América relativo al tratamiento y la transferencia de datos de mensajería financiera de la Unión Europea a los Estados Unidos a efectos del Programa de Seguimiento de la Financiación del Terrorismo”. Enmarcado en el Programa de Seguimiento de Financiación del Terrorismo (TFTP), este instrumento permite a la UE poner a disposición del Departamento del Tesoro estadounidense los datos de mensajería financiera, con el fin de combatir el financiamiento del terrorismo. Para llevar a cabo este objetivo, en caso de requerir datos almacenados en la UE, el Departamento del Tesoro realiza una solicitud y envía los documentos necesarios a Europol. Una vez confirmada la solicitud, ésta se vuelve vinculante y el proveedor designado tiene que transferir los datos solicitados a EE.UU. Cabe mencionar que el documento tiene numerosas salvaguardias relativas a la protección de la información, razón por la cual una

³²⁰ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión sobre el enfoque global de las transferencias de datos de los registros de nombres de los pasajeros (PNR) a terceros países*, [en línea], 12 pp., Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0492:FIN:ES:PDF>, [consulta: 10 de septiembre de 2012].

³²¹ Diario Oficial de la Unión Europea, *Decisión 2007/274/JAI del 23 de abril de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre seguridad en materia de información clasificada*, [en línea], Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:115:0029:0029:ES:PDF>, [consulta: 10 de septiembre de 2012].

investigación sólo puede iniciarse cuando existan pruebas que indiquen que el sujeto puede estar vinculado con el terrorismo o su financiamiento. Además, los datos sólo podrán ser guardados durante el tiempo necesario para la investigación y después deben ser borrados.³²²

De igual forma, el Departamento de Estado también puede enviar información obtenida del TFTP a los países miembros de la UE, Europol o Eurojust, en caso de que estos lo requieran o por considerarlo necesario para la Unión y su lucha contra el terrorismo. El acuerdo entró en vigor el 1 de agosto de 2010 por un periodo de cinco años. Posteriormente, se prorrogará automáticamente por periodos ulteriores de un año, a menos que las partes notifiquen su intención de no hacerlo.³²³

Como puede observarse, la cooperación entre Estados Unidos y la UE se centra principalmente en materia de intercambio de información, por la facilidad que representa trabajar con una sola institución o agencia, que a su vez coordina a 27 Estados. En los demás temas, la cooperación con Estados Unidos se rige por acuerdos bilaterales con los países miembros. Considerando la importancia del terrorismo en ambos lados del Atlántico, es comprensible el interés de ambas partes por cooperar en esa área, de ahí que Estados Unidos sea el principal socio de la UE en la materia, aunque la cooperación tenga un alcance limitado.

3.8.2. Terceros países

Con la entrada en pleno funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)³²⁴ en 2011, se amplió el alcance de la UE en cuanto a la cooperación con

³²² Unión Europea, *Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos sobre la transferencia de datos de mensajería financiera*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/jl0039_es.htm, [consulta: 10 de septiembre de 2012].

³²³ *Idem*.

³²⁴ El SEAE es el servicio diplomático de la UE. Es el encargado de asistir a la Alta Representante de la PESC en el mantenimiento de la coherencia y coordinación de la acción exterior de la UE así como en la elaboración de las propuestas políticas y en su aplicación tras la aprobación del Consejo. También asiste al Presidente del Consejo Europeo, al Presidente y miembros de la Comisión en sus respectivas funciones en el ámbito de las relaciones exteriores y garantiza una estrecha cooperación con los Estados miembros. Tiene una red de delegaciones en todo el mundo. Unión Europea Acción Exterior, *Servicio Europeo de Acción Exterior*, [en

otros países en diferentes áreas, entre ellos, la seguridad. El SEAE ha facilitado en gran medida el diálogo político entre la UE y terceros países. Ejemplo de ellos son las reuniones de la UE como Arabia Saudita, Turquía, el Consejo de Cooperación del Golfo, entre otros, en las cuales se ha abordado en varias ocasiones el tema terrorista.³²⁵ No obstante, cabe mencionar que este tipo de iniciativas centradas en reuniones y diálogos han sido criticadas por la falta de propuestas concretas emergidas de ellas, lo cual ha derivado en una percepción generalizada de que dichos encuentros tienen poco efecto en la práctica.³²⁶

Un importante socio estratégico de la UE en esta materia es Rusia. Ambas partes han manifestado reiteradamente su compromiso por combatir el terrorismo. Una de las áreas más importantes de esta cooperación bilateral es la extradición y persecución de cualquier persona que apoye, facilite o participe en el financiamiento, planeación, preparación o ejecución de actos terroristas. Asimismo, el Coordinador de la UE ha asistido en varias ocasiones a encuentros con agencias rusas especializadas en antiterrorismo.³²⁷

Por otra parte, la cooperación y participación activa de la UE en el exterior se refleja también en proyectos de capacitación en países como Pakistán, Níger y en el Sureste de Asia. Estos tienen como objetivo respaldar a las autoridades de los países en el desarrollo de sus propias capacidades para la lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo. Cabe destacar que la misión europea desempeña funciones de formación, control, asesoramiento y asistencia para mejorar las capacidades de las instituciones y agencias nacionales, así como para

línea], Unión Europea, Dirección URL: http://eeas.europa.eu/what_we_do/index_es.htm, [consulta: 10 de septiembre de 2012].

³²⁵ Council of the European Union, *EU Action Plan on Combating Terrorism. EU Counter-Terrorism Coordinator (CTC)*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st17/st17594-re01.en11.pdf>, [consulta: 10 de septiembre de 2012].

³²⁶ Oldrich Bures, *op.cit.*, p. 237.

³²⁷ Council of the European Union, *EU Action Plan on Combating Terrorism. EU Counter-Terrorism Coordinator (CTC)*, *op. cit.*

reforzar la cooperación regional con el fin de afrontar los retos comunes de seguridad, pero no desempeña funciones ejecutivas.³²⁸

Una de las grandes debilidades de la acción exterior de la Unión en el ámbito del terrorismo es la preferencia de los Estados, tanto de los miembros de la UE como de los que reciben la ayuda, de trabajar sobre una base bilateral cuando se trata de asistencia técnica y financiera. Esto evidentemente impacta en los recursos destinados al presupuesto comunitario para la asistencia externa de la UE, los cuales a menudo resultan insuficientes.³²⁹

3.8.3. Organismos internacionales

A nivel multilateral, la UE también ha trabajado para desarrollar instrumentos que le permitan hacer frente al terrorismo a través de la cooperación con otros actores. Destaca por ejemplo el amplio contacto con la ONU en varios niveles. Incluso durante la Presidencia húngara de la Unión (enero-julio 2011), se organizó un seminario sobre la Estrategia Global contra el Terrorismo de Naciones Unidas. A este encuentro asistieron personas involucradas en el combate al terrorismo, provenientes de más de 60 países, con el objetivo de intercambiar información sobre sus prácticas nacionales y el estado de la implementación de las medidas establecidas por la ONU en materia de terrorismo.³³⁰ Asimismo, el SEAE se ha involucrado en las gestiones para promover la implementación de las medidas establecidas por la ONU en los países de Asia Central. Por su parte, el Coordinador ha participado en numerosas reuniones de alto nivel sobre terrorismo representando a la UE y compartiendo el enfoque que la región tiene respecto a dicha amenaza.³³¹

³²⁸ Consejo de la Unión Europea, *Misión de la UE de asistencia a la lucha contra el terrorismo*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: <http://www.consilium.europa.eu/homepage/showfocus?lang=es&focusID=88553>, [consulta: 10 de septiembre de 2012].

³²⁹ Oldrich Bures, *op.cit.*

³³⁰ United Nations Office on Drugs and Crime, *Budapest Release Seminar to promote UN Global Counter-Terrorism Strategy*, [en línea], Dirección URL: <http://www.unodc.org/unodc/en/press/releases/2011/June/budapest-seminar-to-promote-un-global-counter-terrorism-strategy.html>, [consulta: 28 de septiembre de 2012].

³³¹ Council of the European Union, *EU Action Plan on Combating Terrorism. EU Counter-Terrorism Coordinator (CTC)*, *op. cit.*

Otra organización con la que la UE ha establecido vínculo es Interpol, la Organización Internacional de Policía, encargada de recibir, almacenar y difundir datos para ayudar a los servicios policiales de los países a combatir la delincuencia organizada, de la cual forman parte todos los países de la UE. Con esta organización la Unión suscribió en 2005 la “Posición común respecto al intercambio de datos con Interpol”. Tomando en cuenta que los pasaportes expedidos que son robados, extraviados o desviados, se utilizan para eludir la ley y cometer actos ilícitos que pueden poner en peligro la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros, este documento pretende prevenir la delincuencia organizada, incluido el terrorismo, a través de la cooperación entre los servicios policiales de los Estados de la UE y sus homólogos de terceros países, mediante el intercambio de datos sobre pasaportes con Interpol.³³²

Es importante mencionar que la Comisión realizó un informe sobre la aplicación de esta medida, después de un año de su entrada en vigor. El documento señaló que sólo 18 de los 25 Estados miembros de la UE (hasta ese momento), participaban en la base de datos de Interpol. Países como España, Estonia y Eslovaquia no habían compartido información y tampoco habían explicado la razón. El documento señalaba que a pesar de que la UE era el principal proveedor de información para la base de datos de Interpol³³³, sólo efectuaba una pequeña parte de las investigaciones, por lo que instó a los países a asumir una actitud más activa y fomentar el uso de la base de datos por parte de las autoridades nacionales.³³⁴ El informe enumera una serie de divergencias respecto a la aplicación de la medida por parte de los Estados en aspectos como la información que deciden compartir, el tiempo que tardan en hacerlo, la creación de infraestructuras para facilitar la consulta, entre otras. Estas cuestiones evidencian

³³² Unión Europea, *Intercambio de datos con Europol*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/l14158_es.htm, [consulta: 28 de septiembre de 2012].

³³³ Los países de la UE proporcionaron 6,394,305 documentos para la base durante ese periodo. Comisión de las Comunidades Europeas, *Informe de la Comisión sobre la aplicación de la Posición común del Consejo 2005/69/JAI*, [en línea], 12 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0167:FIN:ES:PDF>, [consulta: 28 de septiembre de 2012].

³³⁴ *Idem*.

las dificultades que entrañan mecanismos de este tipo, en el que además de los Estados miembros, están implicados terceros países. También reflejan nuevamente la primacía de lo nacional sobre lo comunitario y el carácter poco vinculante de algunos instrumentos jurídicos de la UE.

No obstante, a pesar de estas limitaciones, el informe señaló que el objetivo principal, que consiste en transmitir información nacional a la base de datos para su posterior consulta, se había cumplido, aunque aún se requería un esfuerzo más activo para explotar al máximo las ventajas del instrumento. La utilidad de este mecanismo se puede ver reflejada en términos numéricos. De acuerdo con la Comisión, antes de que se aplicara la Posición común, se registraron en la base de datos 4,567,267 entradas de 15 Estados miembros de la UE. Tras la introducción de la Posición común, esta cifra aumentó a 7,790,792 entradas de 21 Estados miembros a finales de 2005. Asimismo, las búsquedas efectuadas por los Estados de la UE en la base de datos pasaron de 3,955 a 8,520 durante el mismo período y el número de identificaciones positivas de 173 a 381, lo cual reflejó claramente cierto progreso.³³⁵

Ante la aplicación incompleta identificada por la Comisión, se pidió realizar una segunda evaluación en 2008. El segundo informe concluyó que todos los Estados habían tomado ya medidas para aplicar la Posición común, aunque su ejecución se encontraba en fases diversas. Asimismo, señalaba nuevamente las divergencias respecto a la aplicación por parte de los países miembros y nuevamente los instaba a participar más activamente, pues el instrumento no estaba siendo aprovechado al máximo.³³⁶ Sin embargo, la utilidad de la cooperación con Interpol se reflejó nuevamente en términos numéricos. Para 2007, a dos años de su implementación, el número de documentos registrados en la base por parte de los estados de la UE aumentó de 6,394,305 (2005) a

³³⁵ *Idem.*

³³⁶ Comisión de las Comunidades Europeas, *Informe de la Comisión al Consejo. Segundo Informe de Seguimiento y Evaluación sobre la Aplicación de la Posición Común del Consejo 2005/69/JAI*, [en línea], 15 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0502:FIN:ES:PDF>, [consulta: 28 de septiembre de 2012].

11,236,207 (2007), es decir casi se duplicó.³³⁷ De igual forma, el número de búsquedas efectuadas en la base pasó de 8,520 a 4,202,000; y el número de identificaciones positivas en la base aumentó de 381 a 1,599.³³⁸

Las cifras evidencian el incremento sustancial del uso del mecanismo, cuya utilidad es innegable al proveer a los Estados una herramienta en la que contribuyen más países además de los miembros de la Unión, y busca impedir que individuos hagan mal uso de documentos de viaje, un recurso a menudo utilizado por los terroristas. Aunque Interpol tenía la opción de cooperar de manera bilateral con los países de la UE, al igual que hace con los otros Estados miembros, la colaboración con la UE en su conjunto implicaba un valor añadido al permitir que un mecanismo como el SIS se conectara con la base de Interpol y así evitar la duplicación de esfuerzos. En este sentido, la cooperación de la UE con otros actores internacionales tiene la gran ventaja de extender la ya de por sí compleja cooperación entre 27 Estados y permitir la actuación conjunta con más actores, simplificando así la coordinación y los diferentes procesos.

Como señala Alicia Sorroza Blanco, investigadora del Real Instituto Elcano, la capacidad de actuar de las fuerzas de seguridad de los países de la Unión frente a los desafíos y amenazas transnacionales y globales que debe enfrentar, se ve claramente limitada por las dificultades para acceder a información que no se produce necesariamente en territorio europeo.³³⁹ Por esa razón, la cooperación en esta área con actores externos contribuye en gran medida a aumentar la seguridad de la UE.

Sin embargo, la cooperación con organizaciones y agencias internacionales también plantea complicaciones, tal como demostraron los informes. Esto responde al hecho de que los países se enfrentan a la situación de tener que

³³⁷ Este número es particularmente relevante porque el número total de búsquedas realizadas por todos los países miembros de Europol, fue de 15,721,752. Es decir, aproximadamente el 71% de la actividad provino de los Estados de la UE. *Idem.*

³³⁸ *Idem.*

³³⁹ Alicia Sorroza Blanco, *La UE y la lucha contra el terrorismo: del 11-M al 7-J*, [en línea], 9 pp., España, Real Instituto Elcano, 11/07/2005, Dirección URL: http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/778/778_Alicia7-J.pdf, [consulta: 28 de septiembre de 2012].

cooperar y compartir datos con terceros Estados, cada uno con criterios diferentes, situación que los obliga a considerar muchos más factores que los que se examinan cuando la cooperación es intraeuropea. No obstante, a pesar de las limitaciones, la cooperación más allá de las fronteras en un ámbito como el terrorismo, contribuye siempre a reforzar la seguridad desde más frentes.

3.9. Balance del replanteamiento posterior al 7-J

Si se compara la movilización y el replanteamiento de este periodo con el de las dos coyunturas críticas anteriores, se puede observar que igualmente el ímpetu y el sentido de urgencia provocados por los atentados en Londres se diluyeron rápidamente. La Estrategia de Lucha Antiterrorista fue el desarrollo de mayor relevancia posterior al 7-J. El documento conjuntó los instrumentos que existían hasta ese momento y sentó las bases de aquellos que se desarrollarían progresivamente durante los años siguientes.

Esta etapa se caracterizó más por la creación de instrumentos que sirvieran como guía y que integraran todos los mecanismos e instrumentos existentes, que por la formulación de nuevas medidas. Esto responde al hecho de que después de los atentados en Londres, ya poco quedaba por “inventar”, además de la imposibilidad de trabajar en más medidas cuando muchas se encontraban aún en proceso de desarrollo desde el 11-M. Por esas razones, la prioridad fue trabajar sobre aquellas áreas identificadas en 2004, para poder concretar finalmente las medidas, así como reforzar y mejorar aquellos instrumentos que ya estaban en marcha.

Como bien señala la Estrategia de Seguridad Interior respecto a los países de la UE: “por muy fuertes y bien preparados que estemos, las amenazas no desaparecerán totalmente”, de ahí la importancia de identificar las áreas que necesitan replantearse, y adaptar continuamente las herramientas de la Unión para disminuir los riesgos al mínimo nivel posible. En este sentido, el hecho de que instrumentos como el Programa de Estocolmo o el Plan de Acción de la

Estrategia de Seguridad Interior sean temporales permite que las amenazas a la seguridad sean evaluadas periódicamente para así poder ajustar los instrumentos a las nuevas condiciones y evolución de las diferentes amenazas.

Por otro lado, teniendo en cuenta la complejidad propia de la UE, resulta fundamental que prevalezca la coherencia y complementariedad entre los diferentes elementos de la estrategia, a fin de evitar la duplicación de esfuerzos. Esta fue otra de las difíciles tareas a las que tuvo que enfrentarse la UE en cada replanteamiento, pero principalmente después del 7-J, puesto que en ese momento existían más medidas, mecanismos, procesos y actores³⁴⁰ que debían coordinarse.

Hasta diciembre de 2005 el terrorismo estuvo en la agenda del Consejo de la Unión Europea en todas las reuniones. Una vez concretada la Estrategia de Lucha Antiterrorista, el tema ya no se posicionó dentro de los más importantes de la agenda comunitaria y durante dos años no hubo ninguna discusión sobre terrorismo a nivel ministerial. Desde entonces, no reemergió sino hasta diciembre de 2007, en el marco de discusiones sobre seguridad. Como puede observarse, durante los últimos años se han desarrollado algunas medidas sectoriales que tienen influencia en el combate al terrorismo, aunque no enfocadas específicamente en esa amenaza.

Desde julio de 2005 no ha ocurrido otro atentado terrorista de magnitud considerable en la UE. Sin embargo, eso no quiere decir que la Unión esté libre de la amenaza. Las tres coyunturas críticas anteriormente analizadas sirvieron en su momento para identificar deficiencias en la estrategia antiterrorista comunitaria. A pesar de que no se ha presentado un ataque similar durante los últimos años, la UE ha realizado periódicamente estudios cualitativos y cuantitativos de la amenaza, cuyos resultados condensados en diferentes informes han resultado

³⁴⁰ En mayo de 2004 ingresaron diez países a la UE: República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia. En 2007 se incorporaron Rumania y Bulgaria. Unión Europea, *Ampliaciones de 2004 y 2007*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/index_es.htm, [consulta: 28 de septiembre de 2012].

útiles para hacer un balance de la estrategia antiterrorista que se aplica actualmente, para que de esta forma sea posible identificar sus fortalezas y debilidades. Sobre esta cuestión se profundizará en el siguiente apartado.

3.10. Evaluación de la estrategia antiterrorista actual

3.10.1. Informe del Coordinador de Lucha Antiterrorista de la UE

Uno de los documentos que proporcionan información relevante respecto al combate del terrorismo en la UE es el Informe del Coordinador Antiterrorista, quien tiene entre sus funciones la de comunicar a las instituciones el estado de la implementación y ejecución de la estrategia comunitaria. Esta tarea la ha llevado a cabo a través de la realización periódica de informes, mediante los cuales reporta cómo se ha dirigido la política antiterrorista de la Unión, destaca los retos a los que se enfrenta la UE y determina aquellos aspectos de la estrategia a los que se dará prioridad durante los meses siguientes.

En el último informe presentado en diciembre de 2011, el Coordinador señala que han sido numerosas las lecciones aprendidas durante los diez años que han transcurrido a partir del 9/11. Al igual que los diferentes informes sobre la materia realizados en 2011, el documento destaca la muerte de Osama Bin Laden³⁴¹ y el debilitamiento de Al Qaeda, pero señala que la amenaza aún existe, aunque ahora de formas más diversas. Por esta razón, el Coordinador Antiterrorista actual, Gilles de Kerchove, afirma que las actividades antiterroristas de la Unión no deben centrarse únicamente en esa organización, sino abordar todo tipo de terrorismo.³⁴²

³⁴¹ El 2 de mayo de 2011, el Presidente de Estados Unidos, Barack Obama, anunció la muerte del fundador y líder de Al Qaeda, en una operación llevada a cabo por militares estadounidenses en Pakistán. s/a, "Estados Unidos anuncia la muerte de Osama Bin Laden", [en línea], Reino Unido, *BBC.com*, 11/05/11, Dirección URL: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/05/110501_obama_anuncio_lr.shtml, [consulta: 13 de octubre de 2012].

³⁴² Consejo de la Unión Europea, *EU Action Plan on Combating Terrorism. EU Counter-Terrorism Coordinator (CTC)*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st17/st17594-re01.en11.pdf>, [consulta: 13 de octubre de 2012].

A diferencia del documento titulado *EU Terrorism and Trend Report (TE-SAT)*, que se analizará más adelante, este informe no se enfoca tanto en los resultados concretos expresados en términos numéricos (ataques terroristas y arrestos), sino en las acciones emprendidas por los Estados en el marco de la Estrategia de Lucha Antiterrorista. Al respecto, el documento señala que, en términos generales, los Estados han continuado exitosamente con la implementación y que han hecho grandes esfuerzos para combatir el terrorismo bajo los cuatro pilares. Además afirma que la cooperación internacional ha incrementado durante los últimos años.

En el ámbito de la prevención, Gilles de Kerchove señala que de acuerdo con un estudio realizado por Dinamarca sobre radicalización, 18 países ya desarrollaron o están desarrollando estrategias para prevenir el extremismo. Asimismo, cinco países tienen iniciativas específicas referentes a la “desradicalización”, una acción que pretende revertir la radicalización de los individuos que ya han sido víctimas de este proceso. Ejemplo de ello es el proyecto comunitario que busca evitar que los presos por terrorismo o extremismo, vuelvan a cometer actividades de ese tipo o establezcan nuevamente contacto con redes terroristas. Para ello se busca que a través de diferentes actividades, los individuos puedan reintegrarse a la sociedad. Dinamarca ha asumido una posición sumamente activa en este tema y ha compartido con los demás miembros de la UE información y herramientas útiles para combatir la radicalización.³⁴³

Destaca además la adopción de planes de acción que tienen como foco de atención los actuales y futuros ‘imanes’ del Islam.³⁴⁴ La medida permite que éstos puedan obtener un título universitario en ciencias religiosas, con el fin de evitar que vayan a países fuera de la UE a obtener la preparación requerida y así evitar el riesgo de la radicalización. Además se han realizado numerosos proyectos de intercambios culturales y se estableció una red de información sobre individuos vinculados con radicalización. Los proyectos han sido coordinados por algún país

³⁴³ *Idem.*

³⁴⁴ Guía, jefe o modelo espiritual o religioso, y a veces también político, en una sociedad musulmana. Real Academia de la Lengua Española, *Imán*, [en línea], España, Dirección URL: <http://buscon.rae.es/drae/srv/search?val=im%E1n>, [consulta: 13 de octubre de 2012].

miembro, han recibido ayuda financiera de la UE y se han compartido con los demás países de la Unión.

En cuanto al pilar enfocado en la protección, el documento reitera que el intercambio de información sigue siendo fundamental. Señala que se sigue trabajando en el SIS II, el cual se espera que esté listo en el primer cuarto de 2013, lo mismo sucede con EUROSUR. Asimismo, FRONTEX ha adquirido durante los últimos años más autonomía y autoridad para desempeñar tareas en cuanto a la recopilación y procesamiento de información. El tema de infraestructuras críticas, protección del transporte y ciber-seguridad siguen mejorando a partir de la retroalimentación entre países, producto de las reuniones que se organizan recurrentemente para analizar el tema de la seguridad.

En el ámbito de la persecución, el informe señala que ya más de la mitad de los Estados miembros tienen algún tipo de estructura a nivel nacional enfocada en la lucha contra el terrorismo. Los Países Bajos han trabajado para que los directivos de estas estructuras se reúnan periódicamente y discutan la situación del terrorismo con base en lo que sucede en sus propios países. Respecto a las demás medidas que integran este pilar, el Coordinador hace un balance positivo, destacando su correcta ejecución.

Respecto al cuarto pilar, enfocado en la capacidad de respuesta, el Coordinador hace particular énfasis en la cuestión de atención a las víctimas. Al respecto, señala que la voz de las víctimas podría contribuir a contrarrestar el discurso terrorista violento, por lo que solicita prestar atención a dicho asunto. Es decir, al poder convertirse en mensajeros creíbles, su voz podría ayudar a evitar que las personas se involucren en actividades violentas, además de enviar un mensaje de paz. Un logro que destaca Gilles de Kerchove es el aumento de la participación de las organizaciones de víctimas en los procesos institucionales. Esto se ha traducido en el desarrollo de medidas y leyes que mejoran los derechos de las víctimas. El resto de las medidas que se encuentran bajo este rubro son evaluadas positivamente por el Coordinador, tanto en su implementación y ejecución, como en los resultados obtenidos.

Al término del informe, se presenta una tabla en la que se detallan las medidas en curso y aquellas pendientes de alcanzar, de tal forma que es posible visualizar fácilmente el estado de cada una de ellas. Es notable el número reducido de medidas incluidas en la tabla, en comparación con las que incluía el Plan de Acción de la Estrategia hecha en 2005. La mayoría de las medidas aún pendientes son aquellas cuyo desarrollo resulta más complejo por requerir de varios procesos a nivel nacional y europeo, aunado a la creación de infraestructura, como es el caso del SIS II. El resto de las medidas ya están siendo ejecutadas y no se reportan dificultades hasta el momento.

3.10.2. Eurobarómetro

El Informe del Coordinador representa la visión general de la UE sobre la ejecución de su propia estrategia, sin embargo, también se ha hecho un esfuerzo por conocer la percepción de la población al respecto. David Omand, experto en terrorismo y antiguo Coordinador de Inteligencia y Seguridad en Reino Unido (2002-2005), señala que en la lucha antiterrorista en la UE y la implementación de medidas, la voluntad política es fundamental, a corto y largo plazo. Afirma que una medida esencial para mantener la voluntad política y evitar que se diluya, es proporcionar información a la población, de tal modo que ésta crea que las acciones antiterroristas son necesarias y efectivas. De esta forma podría evitarse que el tema sea relegado al no ser considerado lo suficientemente importante por la opinión pública, la cual a menudo considera otros temas, por ejemplo los sociales, como más importantes y urgentes. La opinión pública moldea en gran medida las prioridades nacionales, desviando así la atención y recursos hacia ciertos temas que se consideran más urgentes.³⁴⁵

La UE realiza semestralmente una encuesta a sus ciudadanos para conocer su percepción sobre diferentes temas, entre ellos la seguridad interna de la UE.³⁴⁶ En el informe publicado en noviembre de 2011, el Eurobarómetro, como se denomina

³⁴⁵ David Omand, "Countering International Terrorism: The use of strategy", en *Survival*, vol. 47, No. 4, Invierno 2005/2006, p. 115.

³⁴⁶ La encuesta se realiza a ciudadanos de los 27 países de la UE mayores de 15 años. En 2011, fueron entrevistadas 26,840 personas.

el estudio, reportó que los principales retos para la UE identificados por los ciudadanos fueron la crisis económica y financiera (34%), terrorismo (33%) y crimen organizado (21%). En cuanto a amenazas a nivel nacional, también se identificó la crisis económica (33%) y el terrorismo (25%) como las principales.³⁴⁷

Sin embargo, a pesar de estas cifras similares, el documento señala que hay grandes diferencias entre los países. Por ejemplo, un gran número de ciudadanos identificaron el terrorismo como una amenaza muy importante para su seguridad nacional en países como Reino Unido (55%), España (38%) y Alemania (34%). Por el contrario, en países como Letonia apenas alcanzó un 2%, en Eslovenia 3% y en Luxemburgo 4%.³⁴⁸ Además, el Eurobarómetro señala que los Estados miembros más antiguos consideran el terrorismo como un problema grave, a diferencia de los últimos 12 países que se adhirieron, para los cuales no representa un problema de la misma magnitud.³⁴⁹

A partir de los resultados obtenidos, el estudio concluye que si bien los países consideran el terrorismo como uno de los principales retos para la UE en general, a nivel nacional unos se sienten claramente más vulnerables que otros. Dicha situación evidentemente responde a las diferentes realidades de cada uno y, como ya se mencionó anteriormente, influye en la priorización del tema a nivel interno.

Por otra parte, a los ciudadanos también se les preguntó si consideraban que la UE estaba haciendo lo suficiente para combatir el terrorismo, a lo que un 60% respondió que sí, 30% señaló que no y un 10% dijo no saber. El porcentaje fue similar cuando se les preguntó respecto a la satisfacción en cuanto a las acciones emprendidas por sus países, con un 60%, 32% y 8% respectivamente.³⁵⁰

Tal como señala Oldrich Bures, estos datos confirman que las percepciones nacionales respecto al terrorismo se moldean principalmente a partir de la experiencia de los países en el tema. Señala además que a lo largo de los años, el

³⁴⁷ Eurobarometer, *Internal Security Report 2011*, [en línea], 136 pp., Unión Europea, Dirección URL: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_371_en.pdf, [consulta: 13 de octubre de 2012].

³⁴⁸ *Idem.*

³⁴⁹ *Idem.*

³⁵⁰ *Idem.*

terrorismo nunca ha sido la preocupación principal de los ciudadanos de los Estados miembros, con excepción de España y Reino Unido. Los primeros lugares de la mayoría de las agendas nacionales siempre han sido ocupados por temas como situación económica, salud y desempleo.³⁵¹

Evidentemente, el Eurobarómetro sólo representa la opinión de una pequeña parte de la población, sin embargo, ofrece un panorama general respecto a la opinión pública de cada uno de los 27 países de la UE. En este ámbito, una mayor y mejor difusión de las evaluaciones e informes sobre terrorismo hechos por la UE, podría contribuir a que la percepción de la amenaza no se basara principalmente en la situación interna de los países. Una percepción común de que el terrorismo es una amenaza compartida, incidiría positivamente en la estrategia antiterrorista, tanto nacional como comunitaria, en la adopción, implementación y ejecución de las diferentes medidas, así como en la permanencia del tema en la agenda.

Tanto el Informe del Coordinador como el Eurobarómetro, ofrecen información útil respecto a aspectos cualitativos de la estrategia. Sin embargo, también resulta indispensable conocer los resultados concretos que ha tenido la acción conjunta, para determinar qué tan eficaz ha sido en lograr su objetivo de combatir al terrorismo. El informe que se analiza a continuación contribuye a hacer dicha evaluación.

3.10.3. EU Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT)

El informe *EU Terrorism and Trend Report* se estableció después de los atentados del 9/11 como un mecanismo para que el Grupo de Trabajo de Terrorismo reportara al Parlamento Europeo sobre el estado del terrorismo en la Unión. Teniendo como insumos los análisis hechos por Europol, el Grupo de Trabajo elaboró cuatro ediciones del informe (2003-2006). Sin embargo, a principios del 2006 Europol propuso ampliar las fuentes de información del reporte para mejorar su calidad. Apoyado por el Consejo de Justicia y Asuntos del Interior, Europol

³⁵¹ Oldrich Bures, "Perceptions of the Terrorist Threat among EU Member States", [en línea], *Central European Journal of International & Security Studies*, vol. 4, núm. 1, 2012, Dirección URL: <http://cejiss.org/issue/2010-volume-4-issue-1/bures>, [consulta: 13 de octubre de 2012].

asumió la tarea de publicar anualmente el *EU Terrorism and Trend Report*, ahora elaborado por analistas y expertos de Europol, quienes se basan en las contribuciones hechas por los Estados Miembros, Eurojust, la oficina del Coordinador Antiterrorista, terceros países³⁵² y organizaciones internacionales. El informe busca proporcionar a los políticos y al público en general, información importante sobre terrorismo e identificar las tendencias respecto al desarrollo del fenómeno.³⁵³

En su última edición publicada en 2012, el informe señala que el número de ataques terroristas y arrestos relacionados con éste siguen disminuyendo en la UE. Sin embargo, enfatiza que esto no necesariamente representa una disminución de la amenaza. En el análisis de los principales sucesos ocurridos durante 2011 destacan dos acontecimientos importantes, uno de ellos es la muerte de Osama Bin Laden. Al respecto señala que tal hecho no eliminó la amenaza del terrorismo inspirado en Al Qaeda y que si bien no tuvo repercusiones directas, sí podría afectar en el sentido de que en la medida que Al Qaeda se vea imposibilitada para llevar a cabo ataques a gran escala debido a las diferentes medidas de protección, ahora podría reclutar individuos en Occidente para planear y ejecutar ataques a pequeña escala. Sin embargo, el documento señala que los ataques perpetrados por individuos no es una práctica exclusiva del terrorismo inspirado en la ideología de Al Qaeda, sino que puede tener otras motivaciones.

El segundo suceso que se menciona es claro ejemplo de este último punto: el doble atentado en Noruega ocurrido en julio de 2011, cuando un hombre llamado Anders Behring Breivik hizo explotar una furgoneta en el complejo gubernamental del país, ubicado en Oslo. Media hora después, el hombre llevó a cabo un tiroteo en la isla noruega de Utoya. En total murieron 77 personas, 69 en la isla y ocho en la capital, durante lo que se consideró una cruzada personal contra el

³⁵² Algunos de los países que colaboran con el informe son: Colombia, Croacia, Islandia, Noruega, Rusia, Suiza, Turquía y Estados Unidos.

³⁵³ Alex P. Schmid, *The Routledge Handbook of Terrorism Research*, Estados Unidos, Taylor & Francis, 2011, pp. 325-326.

multiculturalismo y la inmigración.³⁵⁴ Breivik, de ideología de extrema derecha, reconoció la autoría de los ataques y afirmó que actuó en defensa de su pueblo, porque quería “salvar a Noruega y al norte de Europa de la amenaza marxista y musulmana” y además buscaba infligir el máximo daño posible al Partido Laborista, “responsable de debilitar al país”.³⁵⁵ Finalmente, el hombre fue condenado a 21 años de prisión por cometer el primer atentado terrorista en la historia de Noruega. Fue la primera vez que se acusó a alguien en ese país por tal crimen, de hecho esa figura se introdujo en su código penal tras los atentados del 9/11.³⁵⁶

Es importante mencionar que, si bien el doble atentado no ocurrió en un país miembro de la UE, Europol desempeñó un papel importante al hacerse cargo de estrechar la cooperación entre Noruega y los países más importantes de la UE para llevar a cabo las investigaciones. Asimismo, en el prólogo de la última edición del informe, el Director de Europol, Ron Wainwright, señaló que el incidente en Noruega es prueba de la necesidad de mantener una vigilancia continua.³⁵⁷

Por otra parte, el informe afirma que la radicalización sigue siendo el componente principal de la amenaza terrorista. Dicha situación se agrava por la presencia cada vez mayor de terroristas y grupos extremistas en internet, el cual se ha convertido en una herramienta fundamental porque facilita el reclutamiento para llevar a cabo acciones violentas en diferentes partes del mundo.

Otro de los puntos más importantes del informe 2012, es el análisis respecto a las variaciones de la amenaza terrorista. Por un lado, es notable el aumento de la

³⁵⁴ Javier G. Gallego, “El autor del doble atentado declara ahora ante la juez que tuvo ayuda”, [en línea], España, *EIPaís.com*, 26/07/11, Dirección URL: <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/07/24/internacional/1311540090.html>, [consulta: 13 de octubre de 2012].

³⁵⁵ *Idem*.

³⁵⁶ Naiara Galarraga, “El tribunal noruego condena a 21 años de cárcel al terrorista de Utoya”, [en línea], España, *EIPaís.com*, 24/08/12, Dirección URL: http://internacional.elpais.com/internacional/2012/08/23/actualidad/1345754009_735636.html, [consulta: 13 de octubre de 2012].

³⁵⁷ Europol, *TE-SAT 2012. EU Terrorism situation and trend report*, [en línea], 48 pp., Unión Europea, Dirección URL: <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/europoltsat.pdf>, [consulta: 13 de octubre de 2012].

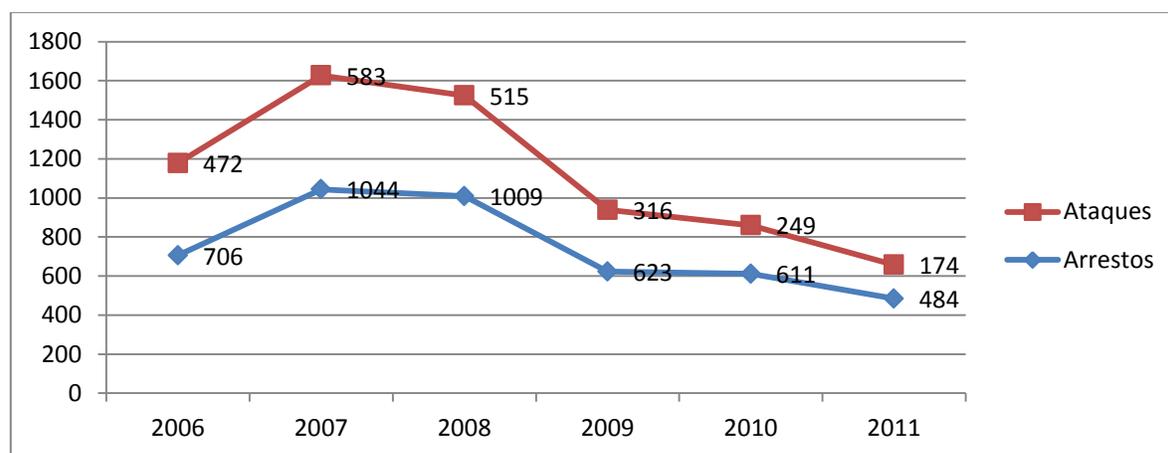
amenaza del extremismo de derecha, proveniente principalmente de individuos, aunque también de organizaciones, por lo que no debe ser subestimado. Asimismo, la cooperación transfronteriza entre grupos extremistas va en aumento, potencializada además por los desarrollos en tecnología y comunicaciones, mismos que facilitan la promoción de actividades.

3.10.3.1. Evolución del terrorismo en la UE durante los últimos años

A pesar de estos señalamientos sobre la amenaza latente en la UE, el documento señala que ha habido una notable disminución de los incidentes, arrestos y actividad en general relacionada con terrorismo y extremismo violento. Cada año, Europol presenta en su informe una serie de gráficas para ilustrar mejor la presencia y evolución del terrorismo en la UE. A continuación se presenta una gráfica elaborada a partir de las diferentes ediciones del informe (2007-2012), con el fin de representar gráficamente la tendencia del fenómeno terrorista.

El número de ataques fallidos, frustrados o completados, así como de sospechosos arrestados de 2006 a 2011³⁵⁸ se visualiza de la siguiente manera:

Figura 2. Número de ataques fallidos, frustrados o completados; número de sospechosos arrestados en la UE (2006-2011).



Fuente: Elaboración propia a partir de las ediciones 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012 del *EU Terrorism Situation and Trend Report*, disponibles en: Europol, *TE-SAT*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: https://www.europol.europa.eu/latest_publications/29, [consulta: 13 de octubre de 2012].

³⁵⁸ Se toma 2006 como punto de partida porque es la primera edición elaborada por Europol, por lo tanto ni la metodología, ni el contenido, son semejantes ni comparables con los de años anteriores. Además, el objetivo primordial es analizar la evolución de la amenaza desde la última coyuntura crítica y el consecuente replanteamiento, hasta la actualidad.

Como puede observarse, en 2011 se presentaron 174 ataques (fallidos, frustrados o completados) y 484 individuos fueron arrestados (de los cuales a 316 les fueron imputados cargos por cuestiones relacionadas con terrorismo). Si bien las cifras son menores en comparación con las de años anteriores, también demuestran que el riesgo y la amenaza persisten.

La mayoría de los ataques tuvo lugar en Francia (85), España (47) y Reino Unido (26).³⁵⁹ La alta concentración de los ataques en sólo tres países de los 27 que conforman la Unión, refleja una enorme disparidad respecto a la presencia del terrorismo en los Estados europeos.

De igual forma, la mayor parte de los arrestos tuvo lugar en Francia (172), seguido de Irlanda (69) y España (64).³⁶⁰ De acuerdo con el informe, en comparación con otros años, durante 2011 hubo más arrestos por pertenencia a una organización terrorista, propaganda, posesión de armas y explosivos. Por el contrario, el número de arrestos por preparación o ejecución de ataques ha disminuido. Es notable que la mayor parte de la actividad –atentados y arrestos– sigue concentrándose en los Estados históricamente más afectados por terrorismo. Esta situación influye en la priorización que le da cada país al tema, impactando en su posicionamiento en la agenda comunitaria.

Profundizando en el análisis del terrorismo en la UE, el informe procede a abordar cuestiones específicas respecto al problema. Señala que el uso de artefactos explosivos improvisados (IED, por sus siglas en inglés) por parte de los terroristas es un asunto de preocupación cada vez mayor, pues sus componentes son de fácil obtención, la información sobre su producción se puede consultar en diversas fuentes de información y muchos de los químicos pueden ser legalmente adquiridos en los Estados miembros. Por estas razones, los IED se han convertido en el arma principal de los terroristas en España, Francia y Reino Unido.

En 2011, terroristas de izquierda asumieron la responsabilidad de ataques en los que se enviaron explosivos en cartas, teniendo como objetivo instituciones

³⁵⁹ EUROPOL, *TE-SAT 2012, EU Terrorism Situation and Trend Report*, op. cit.

³⁶⁰ *Idem.*

públicas y privadas, así como compañías en Francia, Grecia, Alemania, Italia y Suiza. Asimismo, el caso del doble atentado en Noruega es un claro ejemplo del fácil acceso a componentes para fabricar explosivos.³⁶¹ Por el contrario, el uso de explosivos comerciales continúa disminuyendo, debido en gran parte al monitoreo y control que llevan a cabo las diferentes agencias a partir de las medidas en materia de explosivos que forman parte de la estrategia comunitaria y que ya fueron explicadas anteriormente. Indudablemente, cualquier incidente, por pequeño que sea, sirve para alertar a las autoridades sobre cuestiones que pudieran estar permitiendo la ejecución de actos terrorista.

Otro de los aspectos que contabiliza el informe es el número de procedimientos judiciales concluidos relacionados con cargos terroristas. En este tema, España encabezó la lista de veredictos por terrorismo, tanto separatista como religioso. Le siguieron Francia, Alemania y Reino Unido, respectivamente. El documento señala que el promedio de años de cárcel en Europa por actos de terrorismo es de aproximadamente ocho años y presenta una tabla detallando los años de prisión imputables según el país. Destaca la existencia de diferencias considerables al respecto, por ejemplo, mientras que en Bélgica la pena suele ser de tres años, en Reino Unido se castiga con 17 años en promedio.³⁶²

Para facilitar el entendimiento de la situación de la amenaza en la Unión, el informe analiza por separado cada tipo de terrorismo, profundizando en los ataques, arrestos y principales sucesos de cada uno. Respecto al terrorismo de inspiración religiosa, el TE-SAT afirma que Francia, España y Reino Unido continúan siendo objetivo de actividades de grupos radicales de este tipo. Asimismo, señala que un número de Estados miembros con presencia militar en

³⁶¹ El autor de los atentados en Noruega adquirió 6 toneladas de fertilizante (nitrato de amonio) para fabricar los explosivos, considerada una cantidad pequeña y compra normal para un productor agrícola. Sin embargo, el nitrato de amonio mezclado con combustible produce el explosivo conocido como ANFO (por sus siglas en inglés, *Ammonium Nitrate Fuel Oil*). Dado que su adquisición es mucho más fácil que otros componentes para la fabricación de explosivos, es una de las fórmulas más utilizadas por grupos terroristas, incluso ETA ha recurrido a él. Mokhtar Atitar, "Nitrato de amonio, el ingrediente favorito de los terroristas", [en línea], España, *EIPaís.com*, 23/07/11, Dirección URL: http://internacional.elpais.com/internacional/2011/07/23/actualidad/1311372010_850215.html, [consulta: 13 de octubre de 2012].

³⁶² EUROPOL, TE-SAT 2012, *EU Terrorism Situation and Trend Report*, op. cit.

Afganistán experimentaron una amenaza persistente en varias formas, aunque no detalla cuáles fueron.

Como ya se mencionó anteriormente, el número de detenciones por ataques disminuyó, pero el correspondiente a reclutamiento y envío de voluntarios para entrenamiento incrementó. Destaca el hecho de que en este caso, los arrestos no se limitaron a los países más perjudicados históricamente por terrorismo, sino que también hubo en Austria, Bélgica, Bulgaria, República Checa, Finlandia, Rumania, los Países Bajos y Suecia. Más de la mitad de los individuos arrestados no eran nacionales de la UE, gran parte eran marroquíes (14%) y rusos (15%). Además, la mayoría de estos individuos no estaban vinculados a una organización terrorista conocida, lo cual indica el incremento de células yihadistas autónomas y actores solitarios.³⁶³

Específicamente, los llamados “lobos solitarios” se han convertido en una amenaza difícil de controlar para la UE, dado que resulta complicado detectar a estas personas que pudieran estar radicalizándose por su cuenta –a través de la red, por ejemplo–, inspirados en alguna ideología global, por lo que se vuelven extremadamente difíciles de infiltrar. Por esa razón, países como España, han propuesto a sus socios europeos adaptar la legislación a la evolución del fenómeno terrorista.³⁶⁴

Por otra parte, el informe alerta a los Estados sobre las redes terroristas asentadas en territorio europeo, un factor que es motivo de gran preocupación para los países actualmente. De acuerdo con el estudio, numerosos individuos y grupos asentados en Europa continúan planeando ataques contra el país en el que residen. Por ejemplo, en 2011, varias personas que planeaban ataques en Alemania y Reino Unido fueron arrestadas, en ambos casos se comprobó que el líder tenía vínculos con campos de entrenamiento en Pakistán. De igual forma, el

³⁶³ *Idem.*

³⁶⁴ EFE, “España propone a la UE que adiestrar se considere terrorismo, para evitar ‘lobos solitarios’”, [en línea], España, *20minutos.es*, 07/06/2013, Dirección URL: <http://www.20minutos.es/noticia/1836926/0/adiestramiento-pasivo/terrorismo/lobos-solitarios/>, [consulta: 13 de junio de 2013].

documento señala que las redes en Europa son cada vez menos homogéneas en términos étnicos, sin embargo la ideología común es la que provee la base para su establecimiento.³⁶⁵

Por otra parte, los atentados contra los países de la UE no se limitan a su territorio, sino que también se cometen atentados contra los intereses de Occidente en el extranjero. Ejemplo de ello es la explosión ocurrida en un café de Marrakech, Marruecos, el 28 de abril de 2011, en el que murieron ocho franceses, un británico, un suizo y un portugués.³⁶⁶

Otro aspecto relevante son las conexiones de terroristas con grupos de crimen organizado asentados en Europa del Este, que están vinculados con la producción de documentos de identidad falsos. Este hecho refleja la importancia de contar con mecanismos que impidan hacer uso de este tipo de documentos, por eso dicho tema ha sido uno de los focos de atención de la UE. Asimismo, otro riesgo es la entrada de terroristas a la Unión bajo el estatus de refugiados, principalmente provenientes del norte de África con dirección a Italia, como consecuencia de las revueltas árabes en algunos países de ese continente.

En el caso específico de Al Qaeda, el reporte señala que si bien tras la muerte de Osama las múltiples amenazas por parte de grupos yihadistas de cometer ataques para vengar su muerte no se llevaron a cabo, los Estados miembros de la UE han sido señalados como objetivos de atentados por parte de al-Zawahiri, el actual líder de Al Qaeda. Por todas estas razones, el informe concluye que el terrorismo de inspiración religiosa sigue siendo la principal amenaza para la seguridad de la Unión.³⁶⁷

El terrorismo de tipo separatista y nacionalista también es analizado en el informe. Al respecto, señala que en 2011, 110 ataques se atribuyeron a organizaciones separatistas terroristas en Francia y España, mientras que 274 personas fueron

³⁶⁵ EUROPOL, TE-SAT 2012, EU Terrorism Situation and Trend Report, *op. cit.*

³⁶⁶ Angelique Chrisafis, "Moroccan tourist café terrorist attack leaves at least 15 dead", [en línea], Reino Unido, *TheGuardian.com*, 28/04/11, Dirección URL: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/apr/28/marrakech-tourist-cafe-terrorist-attack>, [consulta: 13 de octubre de 2012].

³⁶⁷ EUROPOL, TE-SAT 2012, *EU Terrorism situation and trend report, op. cit.*

arrestadas en los países de la UE por atentados de este tipo, la mayoría en Francia, Irlanda y España.³⁶⁸ Como se mencionó en el primer capítulo, ETA estableció un cese al fuego definitivo, hecho que evidentemente tuvo impacto en las cifras, aunque algunas facciones escindidas continúan cometiendo ataques. No obstante, el informe afirma que el desmantelamiento de varias células de ETA y la incautación de explosivos han llevado al grupo a la posición más débil que han tenido en su historia. La actividad policial y judicial contra ETA continúa a nivel nacional e internacional. Por otro lado, sucede algo similar con IRA, cuyas diversas facciones siguen siendo una amenaza para la seguridad nacional de Irlanda, las cuales además han demostrado haber mejorado sus capacidades técnicas.

En cuanto al terrorismo por parte de grupos de izquierda y anarquistas, se reportaron 37 ataques en 2011, la mayoría en Dinamarca, Grecia, Italia y España, y los objetivos fueron gobierno y empresas principalmente. Dentro de los incidentes más relevantes, destacan dos campañas realizadas en marzo y diciembre de 2011, cuando algunas bombas fueron enviadas a cuarteles militares, una empresa en Italia, un banco en Alemania, una prisión en Grecia, la Embajada de Grecia en Francia y oficinas de la Federación de Industria Nuclear en Suiza. En los casos de Grecia y Alemania, los equipos fueron interceptados, pero en los otros casos algunas personas resultaron heridas. El documento señala que las motivaciones de los ataques de este tipo fueron diversas, tales como responder a la presencia alemana en Afganistán, expresar solidaridad con anarquistas encarcelados y con las personas que buscaban asilo y habían sido expulsadas. Por otra parte, los lugares donde estos grupos cometen atentados también varían de país a país, por ejemplo, en Alemania los atentados ocurren durante reuniones de grupos de derecha, en República Checa son más comunes los ataques a individuos, mientras que en Suecia las acciones se han centrado en miembros del Partido Demócrata.³⁶⁹

³⁶⁸ *Idem.*

³⁶⁹ *Idem.*

En contraparte, también existe actualmente actividad terrorista en territorio europeo por parte de grupos de derecha. Durante 2011, varios Estados miembros reportaron actividades por parte de estos grupos extremistas, motivados principalmente por xenofobia, como lo demuestran los múltiples ataques a minorías étnicas en República Checa y Bulgaria. El documento advierte que la crisis económica, la inmigración y el multiculturalismo podrían incrementar las actividades de estos grupos, por lo que hace hincapié en la importancia de atender todos los factores.

El TE-SAT también analiza el estado de lo que se denomina *single-issue terrorism*, vinculado con temas específicos, por ejemplo, el que llevan a cabo grupos extremistas defensores de los derechos de los animales o del medio ambiente. A pesar de la ausencia de ataques de magnitud considerable, se han presentado pequeños incidentes en Francia, Italia, los Países Bajos, Reino Unido e Irlanda. La mayoría de las veces atacan a compañías (farmacéuticas, cosméticos, etc.), instituciones e individuos vinculados con éstas, entre otros. Aunque han sido incidentes vandálicos de bajo nivel, la amenaza que representan se incrementa por las facilidades que tienen para reclutar y hacer propaganda sobre su causa, así como por los vínculos que llegan a establecer con grupos extremistas de izquierda. Este punto evidencia el enfoque particular de la Unión respecto al terrorismo, al grado de que este tipo de actos también son considerados actos terroristas, con base en la definición comunitaria.

Por otra parte, cabe mencionar que si bien el TE-SAT no hace referencia al denominado “ciberterrorismo”, las autoridades de la UE lo han identificado recientemente como una amenaza importante. El Director de Europol, Rob Wainwright, afirma que el posible uso de internet, así como de nuevos y peligrosos programas informáticos por parte de los terroristas, con el objetivo de atacar la infraestructura crítica de la UE –desde redes eléctricas hasta sistemas de control del tráfico aéreo– constituye un peligro potencial para la UE y sus ciudadanos.³⁷⁰

³⁷⁰ s/a, “Europol: ‘No debemos subestimar la amenaza terrorista’”, [en línea], Unión Europea, *Euronews.com*, 06/07/2011, Dirección URL: <http://es.euronews.com/2011/07/06/europol-no-debemos-subestimar-la-amenaza-terrorista/>, [consulta: 12 de enero de 2013].

Por esa razón, Europol ha puesto en funcionamiento el “Centro Europeo contra el Cibercrimen”, con la finalidad de ofrecer a las fuerzas de seguridad las herramientas necesarias para hacer frente a esta nueva amenaza.³⁷¹

3.10.3.2. Balance del TE-SAT

A partir de todos los aspectos del terrorismo que son analizados en el reporte, es posible concluir que un aspecto central del terrorismo presente en la UE actualmente, es la diversidad de amenazas provenientes de diferentes grupos. Desde Al Qaeda, hasta individuos solitarios, todos con diferentes motivaciones, modo de operar, medios, víctimas, grado de letalidad, etc.

No obstante, tal como lo señala el TE-SAT, Al Qaeda continúa siendo la amenaza principal, por sus capacidades y su objetivo de atacar los puntos principales de la UE buscando maximizar el impacto a toda costa, así como por su influencia en grupos e individuos vulnerables que no forman parte de la organización. Aunado a ello, este tipo de terrorismo tiene el factor de poder ser influenciado por los sucesos más allá de las fronteras europeas, como aquellos en Medio Oriente o África, por ejemplo.

Resulta evidente que el terrorismo no ha dejado de evolucionar y adaptarse, tanto a la dinámica de la sociedad, como a los avances tecnológicos. Como señala Europol en el documento sobre las conclusiones del Grupo de Trabajo sobre Terrorismo elaborado en 2011, la amenaza va a cambiar a más formas híbridas, por lo que se espera que incluso surjan nuevos tipos de terrorismo. Dicho documento alerta además sobre varias cuestiones importantes. Una de ellas, una eventual reubicación de las redes terroristas asentadas en la UE debido al reforzamiento legislativo que se ha hecho al respecto en algunos Estados miembros. Esta situación podría provocar que los terroristas se muden a los

³⁷¹ EFE, “Se abre el centro contra el cibercrimen”, [en línea], España, *ElMundo.es*, 11/01/2013, Dirección URL: http://www.elmundo.es/elmundo/2013/01/11/union_europea/1357921246.html, [consulta: 12 de enero de 2013].

países de la UE menos impactados por atentados terroristas, y que por lo mismo tienen legislaciones más laxas al respecto.³⁷²

El *EU Terrorism and Trend Report* proporciona un análisis profundo, claro e integral sobre el estado del terrorismo en la UE. Las diferentes fuentes utilizadas lo convierten en el informe más completo de su tipo, lo cual permite analizar la amenaza desde las fuentes directamente vinculadas con su combate, tanto a nivel nacional como comunitario, enriquecido además con las aportaciones de terceros países, cuestión que permite integrar un informe de calidad. Las contribuciones de organizaciones y países no miembros de la Unión permiten contrarrestar las desventajas derivadas del hecho de que cada Estado proporcione la información que desea y que pudiera no representar completamente la realidad.

Por otra parte, considerando que no han ocurrido atentados graves en suelo europeo durante los últimos años, estos informes proporcionan los elementos necesarios para conocer la evolución y el nivel de la amenaza, lo cual permite identificar posibles deficiencias en algún aspecto de la estrategia antiterrorista – nacional o comunitaria– y tomar medidas al respecto.

A partir del análisis de la evolución del terrorismo en la UE desde 2006 hasta la fecha, es claro el avance y los logros alcanzados a nivel europeo en esta lucha. La ausencia de atentados de gran magnitud y la disminución de los ataques son reflejo de los resultados de una estrategia integral, misma que hasta ahora ha demostrado que aún con sus limitaciones puede contribuir a proveer una mayor protección a la UE. Si bien no es un éxito atribuible únicamente a la Unión, si es gracias a ésta que se ha logrado la aplicación de medidas básicas en sectores claves, mediante las cuales los todos Estados protegen no sólo su territorio y sus ciudadanos, sino a todos los de la UE.

A lo largo de la presente investigación ya se ha reiterado numerosas veces la imposibilidad de erradicar por completo una amenaza como el terrorismo. Es un

³⁷²Europol, *Counter Terrorism Working Group Conclusions 2011*, [en línea], 3 pp., Unión Europea, Dirección URL: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/epcc-counterterrorismconclusions_0.pdf, [consulta: 13 de octubre de 2012].

problema que ha estado presente en Europa desde durante décadas y seguirá estándolo, por la capacidad que ha demostrado para adaptarse al contexto y a las condiciones sociales y tecnológicas del momento. Precisamente ahí radica la importancia de realizar evaluaciones continuamente. Documentos como el TE-SAT y los demás análisis elaborados en instancias comunitarias constituyen una herramienta fundamental para ofrecer un panorama del problema. El estudio de los atentados (frustrados, fallidos o ejecutados) constituye la mejor forma de identificar aquellos aspectos de la estrategia que debieran ser replanteados a fin de evitar que otro ataque similar se cometa en cualquiera de los países de la UE.

3.10.4. Lucha antiterrorista: ¿factor o consecuencia de la integración?

Hasta el día de hoy, la UE ha cumplido varias etapas en la construcción de su integración, la cual la ubica como una experiencia única en el contexto internacional. Los cambios profundos en la política internacional, por ejemplo el terrorismo, han conducido a una cooperación creciente en numerosos ámbitos. Esto se refleja claramente en las instituciones comunitarias que existen actualmente, con atribuciones en materia política, jurídica, económica, social y de seguridad.

Sin embargo, es posible que surja el cuestionamiento sobre el costo-beneficio de combatir el problema terrorista a nivel comunitario, considerando varios aspectos. En primer lugar, no todos los países de la UE se han visto afectados en la misma proporción por el terrorismo, como ya se ha reiterado varias veces a lo largo de la presente investigación. Sin embargo, el hecho de que ya se hayan presentado dos atentados masivos en territorio de la UE y el hecho de estar dentro del esquema de integración, con todo lo que conlleva –libertad de circulación, supresión de fronteras, etc.–, irremediabilmente ha vuelto vulnerables a todos los Estados, independientemente de sus realidades nacionales y de su relación histórica con el terrorismo. Se trata pues de la ‘comunitarización’ de una amenaza, consecuencia de la integración.

En este sentido, resulta evidente que el terrorismo no fue un factor de integración, es decir, no se vio desde un inicio como un asunto que, abordado de manera conjunta, derivara en una serie de ventajas y beneficios para los socios, como sí lo fueron las cuestiones económicas, por ejemplo. Al contrario, la lucha antiterrorista comunitaria fue más bien consecuencia de la integración. Los países se encuentran inmersos dentro de un esquema que por su misma naturaleza, los imposibilita para que se puedan desvincular de lo que sucede en otro Estado, más aún en temas de seguridad, puesto que al volver vulnerables a los 27 países miembros, la cooperación en la materia se posiciona como la mejor opción para hacer frente al problema.

Si bien las razones anteriormente expuestas son suficientes para explicar la necesidad de atender el problema de manera conjunta, también hay que considerar la naturaleza cambiante del terrorismo, en donde los terroristas buscan nuevos territorios donde se puedan aprovechar de los vacíos legales y otras ventajas, que faciliten la preparación y ejecución de atentados. En la actualidad países que nunca habían sido afectados por este problema, están enfrentándose a él por primera vez, como en el caso de Noruega, lo que confirma que ningún país –de la UE o no– puede considerarse completamente libre de esta amenaza, de ahí la necesidad de cooperar en todos los niveles.

En resumen, aunque el terrorismo no fue un factor de integración en la UE, hoy es un asunto que requiere que se atienda a nivel europeo, en aras de reducir al máximo el riesgo que representa. Si la integración es lo que ha vuelto más vulnerables a los países, la integración debe ser también el medio para protegerlos, a través de esquemas de cooperación que les permitan combatir de manera conjunta esta amenaza compartida.

Conclusiones

Tres atentados terroristas ocurridos durante los últimos once años modificaron el enfoque de la UE respecto al terrorismo, lo cual permitió consolidar una estrategia comunitaria integral, que hasta la fecha guía el combate al terrorismo en Europa. Cada uno de los ataques expuso las fallas y vacíos de la acción conjunta, así como la inevitable y necesaria cooperación que se requiere dentro de un esquema de integración al momento de hacer frente a amenazas de este tipo. Por esta razón, cada periodo de replanteamiento que siguió a las coyunturas críticas condujo a la creación de medidas comunitarias, todas con un objetivo: mejorar la capacidad de la UE para combatir el problema.

Después del 9/11, en la UE inició una etapa caracterizada por el desarrollo de algunas medidas judiciales y de cooperación policial, que tenían como objetivo dotar de mayor seguridad a la UE, aunque el problema se ajustó a las medidas existentes –planteadas desde años atrás– y no viceversa. Sin embargo, hubo desarrollos importantes como la Decisión marco sobre la lucha contra el terrorismo (2002/475/JAI) que, aún con la demora para implementarse, marcó el inicio de un enfoque comunitario respecto al problema, del cual carecía la UE hasta ese momento y que se iría construyendo a partir de entonces. Indudablemente, dicha Decisión, mediante la cual se acordó una definición comunitaria del terrorismo, y las demás medidas desarrolladas durante esa etapa, difícilmente se hubieran concretado sin la presión que generó la primera de las tres coyunturas críticas que aceleraron el proceso de consolidación la estrategia antiterrorista de la UE.

Dos años más tarde, los atentados en Madrid demostraron la vulnerabilidad europea ante la amenaza terrorista. Las escasas medidas desarrolladas después del 11 de septiembre –muchas de ellas estancadas– no habían podido proteger a la UE de semejante daño. En esta ocasión se iniciaría un replanteamiento más técnico, con la finalidad de emprender acciones concretas en aquellas áreas que se detectaron como vulnerables y débilmente protegidas. Se diseñaron medidas

de mayor alcance, pero debido a la complejidad de los procesos institucionales en el seno de la UE, 16 meses fueron insuficientes para tenerlas listas y un nuevo ataque sacudió Londres.

La tercera coyuntura crítica, segunda en suelo europeo, evidenció nuevamente las debilidades europeas para hacer frente al terrorismo. Tanto los ataques como los procesos que le siguieron –persecución, captura y extradición de los responsables–, sirvieron nuevamente a modo de evaluación, a partir de la cual se detectaron fallas, así como la necesidad de una mayor cooperación entre los Estados miembros y de una estrategia bien articulada, con el fin último de prevenir otro ataque de esa magnitud.

Fue así como a partir de esos tres atentados se consolidaron los instrumentos comunitarios que hoy dirigen la lucha antiterrorista de la UE. Al ver que el territorio de la Unión era también blanco de terroristas y que ningún país miembro podía considerarse exento, se aceleró el diseño e implementación de una estrategia común. Sin embargo, el proceso no fue fácil y evidenció la dificultad que entraña hacer frente de forma conjunta a un problema que se atiende comúnmente a nivel nacional, pero que en un contexto de integración y por las características de ésta, el multilateralismo se vuelve la alternativa más efectiva.

Una de las principales dificultades durante el proceso de replanteamiento es la participación de la diversidad de actores y las divergencias que ello conlleva. La posición de cada uno de los Estados miembros depende de su visión particular respecto al problema, de su contexto nacional, así como de sus sistemas, instituciones e incluso de su opinión pública. Todos estos aspectos llevan a los países a priorizar ciertos temas, por lo que en muchos casos el tema terrorista no figura entre las prioridades nacionales. No obstante, es innegable que a partir de los diferentes atentados, poco a poco se ha ido forjando una concepción común de seguridad en materia terrorista, al menos en los aspectos esenciales, lo cual ha permitido alcanzar acuerdos en varios ámbitos.

Por otra parte, es común que los Estados se nieguen a dotar a la UE de competencias en áreas sensibles. Sin embargo, en áreas como inteligencia ha habido un considerable avance. La cooperación en este ámbito aún tiene limitaciones, puesto que la decisión sobre qué información proporcionan y las condiciones bajo las cuáles debe efectuarse el intercambio siguen siendo determinadas por cada uno de los países. Sin embargo, progresivamente se ha ampliado el alcance de las medidas, instrumentos y competencias de las diferentes instancias responsables en esta materia, pues es un factor imprescindible dentro de la lucha antiterrorista y así lo han reconocido –en mayor o menor medida– los Estados miembros.

A estos factores se suma la cuestión de que el terrorismo es un problema que abarca varios ámbitos, como el económico, policial, judicial, gestión de fronteras, entre otros. Al relacionarse dichas áreas, se multiplican los actores, instituciones, agencias e instrumentos involucrados en el proceso, lo cual hace aún más compleja la coordinación entre todos ellos.

En este sentido, la UE enfrenta el gran reto de asumir esta tarea de coordinación para desarrollar medidas que permitan hacer frente al problema terrorista y aumenten la seguridad de la UE. Básicamente ésta es la labor y el papel que desempeña la Unión, puesto que por sus limitaciones –financieras y de competencias– la responsabilidad de la ejecución e implementación de las medidas recae en los Estados, únicos responsables de llevar a cabo las acciones para proteger su seguridad nacional. La Unión tiene más bien funciones secundarias y complementarias, y al carecer de funciones ejecutivas, sólo puede supervisar y emitir recomendaciones a los Estados. Dicha situación implica desventajas, como la incapacidad para evitar la demora en la transposición de instrumentos jurídicos en la legislación nacional y acelerar la implementación de diversas medidas. Esta limitación ha sido y seguirá siendo el mayor obstáculo de la UE para aumentar la eficacia de la actuación conjunta en materia antiterrorista.

Después de los atentados en Madrid y Londres, no ha ocurrido otro ataque de magnitud semejante en suelo europeo. Tal como ha reportado Europol, desde

2006 hasta la fecha, se han llevado a cabo algunos atentados, aunque han sido menores. Sin embargo, se han frustrado numerosos planes de llevar a cabo actos violentos y los arrestos de personas relacionadas con actividades terroristas han continuado. Si bien estos hechos evidencian la presencia de terrorismo en la UE, ninguno ha generado la atención y movilización conjunta que las tres coyunturas críticas provocaron. Evidentemente, un atentado frustrado, fallido o de pequeña magnitud, no genera la misma presión e impacto en la población ni en los gobiernos, por lo que atender el tema a nivel comunitario no se convierte en un asunto prioritario.

Los últimos desarrollos en materia terrorista responden más a los temas identificados y establecidos en la Estrategia de Lucha Antiterrorista de 2005 y en los instrumentos enfocados en la seguridad de la UE desarrollados posteriormente, como el Plan de Estocolmo o la Estrategia de Seguridad Interior. Por otro lado, si bien existen actores –como el Coordinador o el Grupo especializado en Europol– encargados del tema terrorista de manera permanente, su trabajo está más enfocado en la evaluación, implementación y ejecución de lo que ya fue diseñado previamente. Aunado a ello, estos actores tienen limitaciones en cuanto a sus funciones, por lo que su trabajo no es equiparable al de la Comisión y el Consejo de la UE, por ejemplo, instituciones que asumieron el liderazgo en el diseño y desarrollo de medidas concretas después de los grandes atentados.

Sin embargo, los actos terroristas, independientemente de su magnitud e incluso aquellos fallidos y frustrados, siguen exponiendo las deficiencias tanto de la estrategia antiterrorista comunitaria, como de las nacionales. De ahí la importancia de hacer una evaluación continua del estado de la amenaza en la Unión, esto con el fin de hacer los ajustes necesarios en la estrategia, para de esta forma impedir que se lleven a cabo más atentados y que los terroristas sigan aprovechándose de los vacíos legales, de las ventajas de la libre circulación en el Espacio Schengen, entre otros. El terrorismo no es un problema nuevo en la región, Europa lleva décadas haciéndole frente. Resulta fundamental que los países de la UE aprendan

de todas las experiencias y aprovechen todo el conocimiento para desarrollar mejores estrategias para combatir el problema, sin esperar a que una crisis suceda para emprender las acciones necesarias.

A partir de lo analizado a lo largo de este trabajo, es posible confirmar la hipótesis de la presente investigación, la cual afirma que la estrategia antiterrorista de la UE es reactiva, pues efectivamente ésta fue diseñada a partir de tres atentados terroristas de gran magnitud: Nueva York, Madrid y Londres. En este sentido, las bases de la estrategia que se ejecuta actualmente fueron concebidas y desarrolladas a partir de dichas crisis. No obstante, en el periodo transcurrido entre cada coyuntura crítica, la urgencia por trabajar en una estrategia para combatir el terrorismo en la UE y la voluntad política de estrechar la colaboración disminuyó progresivamente, hasta dejar de ser un asunto prioritario. Aunado a la falta de atentados graves, numerosos factores ya descritos anteriormente, que van desde diferentes percepciones de la amenaza y prioridades nacionales, recursos limitados, procesos burocráticos al interior de los países, entre otros, afectaron la implementación de las medidas que buscaban hacer frente al problema, muchas de las cuales tardaron incluso años en ser plenamente funcionales. La voluntad política diluida y la consecuente demora para adoptar las medidas tuvieron un alto costo al no haber podido evitar los ataques del 11-M y del 7-J.

Aún con todas esas dificultades y limitaciones, son innegables los logros que ha tenido la UE en el tema del combate del terrorismo, a diez años de que el primer atentado impulsara la acción conjunta. Tal como demuestran los números y las estadísticas, los ataques terroristas y arrestos relacionados con este problema no han dejado de disminuir durante los últimos años. Sin embargo, es importante destacar que no se puede atribuir todo el logro a la UE, pues como ya se mencionó, gran parte de la estrategia depende de la adopción y correcta ejecución por parte de los Estados miembros. Además, casos como los de IRA y ETA, en donde el cese de actividades fue resultado de negociaciones entre los grupos terroristas y las autoridades nacionales, reflejan el papel preponderante del Estado para combatir el problema. No obstante, la UE a través de su acción

complementaria a la de los países, ha desempeñado un papel crucial en la lucha antiterrorista en la región.

El impulso del tema y el trabajo realizado en las instituciones comunitarias durante los momentos de crisis permitieron concretar una estrategia integral y con un enfoque holístico, que actualmente involucra a 27 países, todos con condiciones diferentes, pero vulnerables ante una amenaza que no reconoce fronteras y mucho menos en la UE donde éstas han desaparecido para dar lugar a un territorio común. Todos los instrumentos jurídicos, mecanismos y agencias que hoy forman parte de la estrategia comunitaria, son producto de la cooperación entre numerosos actores, en todos los niveles, lo cual ha contribuido considerablemente a aumentar la seguridad de la UE.

A pesar de los avances en la materia, es importante que la UE no subestime en ningún momento la amenaza, que por su misma naturaleza es imposible de erradicar. Es necesario que se siga trabajando en el tema, evaluando constantemente el estado de la amenaza y la capacidad de los Estados para hacerle frente. Difícilmente el tema se colocará en la agenda comunitaria como asunto prioritario, a menos de que, como ha quedado demostrado, alguna coyuntura crítica lo provoque. En este momento los esfuerzos están concentrados en otros temas como la crisis económica, por esa razón el terrorismo no figura entre los temas más urgentes. Sin embargo, tampoco es necesario que el tema se establezca como prioridad a nivel comunitario, puesto que, a diferencia de hace algunos años, hoy la UE cuenta con algunas estructuras enfocadas en terrorismo de manera permanente, como el Coordinador de Lucha Antiterrorista y Grupos de Trabajo en las diferentes instituciones comunitarias, lo cual evita que el tema quede totalmente relegado y, aunque no sea abordado al más alto nivel, el tema sigue sobre la mesa a nivel europeo.

Por otra parte, estudios como el Eurobarómetro han demostrado que existen grandes diferencias respecto a la percepción de los ciudadanos sobre la amenaza que representa el terrorismo para la seguridad nacional y europea. En este sentido, una mayor difusión de las evaluaciones e informes elaborados por las

instituciones comunitarias podría incidir positivamente en la estrategia antiterrorista de la UE, al ampliar la visión de los ciudadanos y crear una percepción común sobre la amenaza, similar a la que se construyó progresivamente a nivel intergubernamental durante los periodos de replanteamiento de la estrategia. La opinión pública, al ser un elemento clave en la definición de los temas de la agenda nacional y comunitaria, permitiría mantener la voluntad política para atender el tema, factor fundamental para la planeación, desarrollo y ejecución de las medidas que conforman la estrategia antiterrorista comunitaria.

Indudablemente, los países de la UE dieron un gran paso al reconocer que su territorio no es inmune ante este problema y que cualquier país puede ser blanco de un atentado, por lo que el combate al terrorismo no puede limitarse a la acción unilateral o a la cooperación bilateral. Si el terrorismo es una amenaza transnacional, la respuesta debe ser del mismo tipo. Dado que la integración es lo que ha vuelto a los países de la UE más vulnerables, la cooperación con los socios es la mejor alternativa para disminuir esta debilidad. Si bien al elevar el tema terrorista a nivel comunitario, las complejidades se multiplican, también la seguridad nacional y regional aumenta, contribuyendo así a mejorar la protección del territorio y los ciudadanos de los Estados miembros. Mientras se tenga claro que en un contexto de integración, específicamente en materia de seguridad regional y terrorismo, la cooperación es fundamental, la UE tendrá mayores posibilidades de hacer frente de manera más eficaz a los retos y amenazas que se le presenten.

Siglas y acrónimos

- ARGUS Sistema de Alerta Rápida General
- DHS *United States Department of Homeland Security* (Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos)
- EE.UU. Estados Unidos
- ESI Estrategia de Seguridad Interior
- ETA Euskadi Ta Askatasuna
- EUROSUR Sistema de Vigilancia de las Fronteras Externas Europeas
- Europol *European Police Office* (Oficina Europea de Policía)
- Frontex Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la UE
- ICE Infraestructura Crítica Europea
- Interpol International Criminal Police Organization (Organización Policial Internacional)
- IRA *Irish Republican Army* (Ejército Republicano Irlandés)
- OEA Organización de Estados Americanos
- ONU Organización de las Naciones Unidas
- OPEP Organización de Países Exportadores de Petróleo
- OTAN Organización del Tratado del Atlántico Norte
- PESC Política Exterior y de Seguridad Común
- PESD Política Europea de Seguridad y Defensa
- SEAE Servicio Europeo de Acción Exterior
- SIS Sistema de Información de Schengen
- SitCen European Union Joint Situation Centre
- TE-SAT *EU Terrorism Situation and Trend Report*
- TFTP *Terrorist Finance Tracking Program* (Programa de Seguimiento de Financiación del Terrorismo)
- TREVI Terrorismo, Radicalización Extremismo y Violencia Internacional
- UE Unión Europea
- VIS Sistema de Información de Visados

Fuentes consultadas

Bibliografía

- Barbé, Esther (ed.), *¿Existe una brecha transatlántica? Estados Unidos y la Unión Europea tras la crisis de Irak*, España, Catarata, 2005, 238 pp.
- Barker, Jonathan, *El sinsentido del terrorismo*, España, Intermón Oxfam Editorial, 2004, 160 pp.
- Buchanan, Tom, *Europe's troubled peace 1945-2000*, Reino Unido, Wiley-Blackwell, 2006, 376 pp.
- Bures, Oldrich, *EU Counterterrorism policy: a paper tiger?*, Estados Unidos, Ashgate Publishing, 2010, 277 pp.
- Burke, Ronald J., Cooper, Cary L. (eds.), *International terrorism and threats to security: managerial and organizational challenges*, Reino Unido, Edward Elgar Publishing, 2008, 302 pp.
- Cardona, Diego, et al., *Encrucijadas de seguridad en Europa y las Américas*, Colombia, Universidad del Rosario, 2004, 444 pp.
- Cebada Romero, Alicia, *El Alto Representante de la PESC y la nueva Política Europea de Seguridad y Defensa*, España, Dykinson, 2004, 156 pp.
- Crenshaw, Martha, *Terrorism in context*, Estados Unidos, Pennsylvania University Press, 2007, 633 pp.
- De Busser, Els, *Data Protection in EU and US Criminal Cooperation*, Estados Unidos, Maklu, 2009, 474 pp.
- Gómez Campelo, Esther, "La Orden Europea de Detención y Entrega ante la delincuencia organizada. ¿Un nuevo enfoque del Estado de Derecho?", en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2006*, Uruguay, Conrad Adenauer, 2006, pp. 977-1007.
- Gordon, Philip H. y Shapiro, Jeremy, *Allies at war*, Estados Unidos, McGraw Hill, 2004, 266 pp.
- International Council on Human Rights Policy, *Discusión sobre Terrorismo. Riesgos y opciones para las organizaciones de Derechos Humanos*, ICHRP, Suiza, 2008, 15 pp.
- Law, Randall David, *Terrorism: a history*, Estados Unidos, Polity Press, 2007, p. 271.
- Ludes, James M., et al., *Attacking terrorism: elements of a grand strategy*, Estados Unidos, Georgetown University Press, 2004, 320 pp.

- Laqueur, Walter, *Una historia del terrorismo*, España, Paidós, 2003, 352 pp.
- Mahncke, D. y Monar, J. (eds.), *International Terrorism. A European Response to a Global Threat?*, Bruselas, Peter Lang, 2006, 191 pp.
- Neumann, Peter R., *Old & new terrorism*, Estados Unidos, Polity, 2009, 218 pp.
- Pereira, Juan Carlos, *Diccionario de Relaciones Internacionales y Política Exterior*, Editorial Ariel, España, 2008, 1005 pp.
- Reinares, Fernando, *Terrorismo global*, Madrid, Santillana, 2003, 180 pp.
- Reinares, Fernando, *Terrorismo y antiterrorismo*, España, Paidós, 1998, 230 pp.
- Roach, Kent, *The 9/11 Effect: Comparative Counter Terrorism*, Reino Unido, Cambridge University Press, 2011, 482 pp.
- Sánchez, Rubén, *Seguridades en construcción en América Latina*, Colombia, Universidad del Rosario, 2008, 450 pp.
- Sanoja, Jesús, *Diccionario de terrorismo*, Venezuela, CEC, 2002, 115 pp.
- Schmid, Alex P., *The Routledge Handbook of Terrorism Research*, Estados Unidos, Taylor & Francis, 2011, 736 pp.
- Smelser, Neil J., et al., *Terrorism: perspectives from the behavioral and social sciences*, Estados Unidos, National Academies Press, 2002, 70 pp.
- Spielvogel, Jackson, *Historia Universal. Civilización de Occidente*, México, Cengage Learning, 2010, 528 pp.
- Stivachtis, Yannis A., *International Order in a Globalizing World*, Estados Unidos, Ashgate, 2007, 237 pp.
- Torrijos, Vicente, *Política Exterior y Relaciones Internacionales*, Colombia, Universidad del Rosario, 378 pp.
- Úbeda-Portugués, José Escribano, *El terrorismo ante el Derecho Internacional Público*, Madrid, Liber Factory, 2008, 324 pp.
- Wade, Marianne y Maljević, Almir (eds.), *A war on terror? The European Stance on a New Threat, Changing Laws and Human Rights Implications*, Estados Unidos, Springer, 2009, 554 pp.
- Wanderley de Miranda, Roberto, *El PP y la guerra de Irak: discurso bélico y derechos humanos en la prensa*, España, Universidad de Salamanca, 2009, 430 pp.

Hemerografía

- Omand, David “Countering International Terrorism: The use of strategy”, en *Survival*, Vol. 47, No. 4, Invierno 2005/2006.
- Buzan, Barry, “Will the ‘global war on terrorism’ be the new cold war?”, *International Affairs*, Vol. 82, No. 6, noviembre 2006.
- Laqueur, Walter, “Postmodernist terrorism”, *Foreign Affairs*, Vol. 75, No. 5, 1996.
- Stevenson, Jonathan, “How Europe and America Defend Themselves”, *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 2, 2003.

Ciberografía

- AFP, “Carta de los 8 desnuda fuerte división en Europa”, [en línea], Uruguay, *EIPaís.com*, 1 de febrero de 2003, Dirección URL: http://www.elpais.com.uy/03/02/01/pinter_28163.asp.
- Agencias, “LA UE acuerda que la guerra es el ‘último recurso’ pero resalta la responsabilidad de Saddam”, [en línea], España, *ElMundo.es*, 17 de febrero de 2003, Dirección URL: <http://www.elmundo.es/elmundo/2003/02/17/internacional/1045497442.html>.
- Aixalà, Albert, *La estrategia de la UE ante el terrorismo internacional y la defensa de los derechos y libertades*, [en línea], 15 pp., Madrid, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Dirección URL: <http://www.iuee.eu/pdf-publicacio/1/jPJDQoe8IRsCPmVE8of8.PDF>.
- Annan, Kofi, *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos*, [en línea], Dirección URL: <http://www.un.org/spanish/largerfreedom/contents.htm>.
- AP, “Un Nueva York distinto: 10 años después del 9/11”, *CNNExpansion.com*, 10/09/2011, Dirección URL: <http://www.cnnexpansion.com/economia/2011/09/10/un-eu-distinto-10-anos-despues-del-911>.
- Aparicio, Sonia, “11-M Masacre en Madrid. El mayor atentado en la historia de España”, [en línea], España, *ELMundo.es*, Dirección URL: <http://www.elmundo.es/documentos/2004/03/espana/atentados11m/hechos.html>.
- Argomaniz, Javier, “El proceso de institucionalización de la política antiterrorista de la Unión Europea”, [en línea], *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 91, septiembre-octubre de 2010, Dirección URL: www.cidob.org/ca/content/24688//6JAVIER+ARGOMANIZ.pdf.
- Arteaga, Félix, *La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea*, [en línea], España, Real Instituto Elcano, 21/04/2010, Dirección URL: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari75-2010.

- Asamblea General de las Naciones Unidas, *Resolución 51/210*, [en línea], Dirección URL: <http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r210.htm>.
- Atitar, Mokhtar, “Nitrato de amonio, el ingrediente favorito de los terroristas”, [en línea], España, *ElPaís.com*, 23/07/11, Dirección URL: http://internacional.elpais.com/internacional/2011/07/23/actualidad/1311372010_850215.html.
- Avilés, Juan, *La lucha antiterrorista en la Unión Europea*, [en línea], Dirección URL: http://www.gees.org/articulos/la_lucha_antiterrorista_en_la_union_europea_316.
- Barbé, Esther, *La Unión Europea en el mundo: entre el poder de transformación y los límites de la Constitución*, [en línea], España, Real Instituto Elcano, 21/11/2005, Dirección URL: http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/232/232_Barbe.pdf.
- Bures, Oldrich, “Perceptions of the Terrorist Threat among EU Member States”, [en línea], *Central European Journal of International & Security Studies*, vol. 4, núm. 1, 2012, Dirección URL: <http://cejiss.org/issue/2010-volume-4-issue-1/bures>.
- Byman, Daniel, “Should Hezbollah be the next?”, [en línea], *Foreign Affairs*, noviembre-diciembre 2003, Dirección URL: <http://www.foreignaffairs.com/articles/59366/daniel-byman/should-hezbollah-be-next>.
- Calduch, Rafael, “La incidencia de los atentados del 11 de septiembre en el terrorismo internacional”, [en línea], España, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 53, núm. 1, diciembre de 2001, Dirección URL: http://eprints.ucm.es/6495/1/REDI_Calduch.pdf.
- Centro de Información de las Naciones Unidas, *Resolución 1483 del Consejo de Seguridad*, [en línea], 8 pp., Dirección URL: <http://www.cinu.org.mx/temas/iraq/doctos/1483.pdf>.
- Centro de Información de las Naciones Unidas. México, Cuba y República Dominicana, *Terrorismo*, [en línea], Dirección URL: <http://www.cinu.mx/temas/derecho-internacional/terrorismo-internacional/>.
- Chrisafis, Angelique, “Moroccan tourist café terrorist attack leaves at least 15 dead”, [en línea], Reino Unido, *TheGuardian.com*, 28/04/11, Dirección URL: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/apr/28/marrakech-tourist-cafe-terrorist-attack>.
- Cohen, Tom, “Obama ofrece a Iraq el apoyo de EU tras la retirada de las tropas”, [en línea], México, *CNN.com*, Dirección URL: <http://mexico.cnn.com/mundo/2011/12/12/obama-ofrece-a-iraq-el-apoyo-de-eu-tras-la-retirada-de-las-tropas>.
- Comisión de las Comunidades Europeas, *Hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea*, [en línea], 28 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0233:FIN:ES:PDF>.

- Comisión de las Comunidades Europeas, *Informe de la Comisión, 23.02.2005*, [en línea], 7 pp., Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0063:FIN:ES:PDF>.
- Comisión de las Comunidades Europeas, *Informe de la Comisión relativo a la Decisión marco del Consejo de 13 de junio de 2002 sobre la lucha contra el terrorismo 08.06.2004*, [en línea], 7 pp., Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0409:FIN:ES:PDF>.
- Comisión de las Comunidades Europeas, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la captación de terroristas*, [en línea], 15 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0313:FIN:ES:PDF>.
- Comisión de las Comunidades Europeas, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la cooperación en la Unión Europea en materia de preparación y respuesta ante atentados con agentes biológicos y químicos (seguridad sanitaria)*, [en línea], 42 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0320:FIN:ES:PDF>.
- Comisión de las Comunidades Europeas, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la prevención y la lucha contra la financiación del terrorismo a través de medidas para mejorar el intercambio de información, aumentar la transparencia y mejorar la trazabilidad de las transacciones financieras*, [en línea], 21 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0700:FIN:ES:PDF>.
- Comisión de las Comunidades Europeas, *Informe de la Comisión sobre la aplicación de la Posición común del Consejo 2005/69/JAI*, [en línea], 12 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0167:FIN:ES:PDF>.
- Comisión de las Comunidades Europeas, *Programa de La Haya: diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia*, [en línea], 33 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0184:FIN:ES:PDF>.
- Comisión de las Comunidades Europeas, *Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo relativo a la aplicación de la Directiva 2004/80/CE sobre indemnización a las víctimas de delitos*, [en línea], 13 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0170:ES:NOT>.
- Comisión de las Comunidades Europeas, *Informe de la Comisión al Consejo. Segundo Informe de Seguimiento y Evaluación sobre la Aplicación de la Posición Común del Consejo 2005/69/JAI*, [en línea], 15 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0502:FIN:ES:PDF>.
- Comisión de las Comunidades Europeas, *Protección de las infraestructuras críticas en la lucha contra el terrorismo*, [en línea], 11 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0702:FIN:ES:PDF>.

- Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la evaluación intermedia del Programa Marco "Seguridad y defensa de las libertades" (2007-2012)*, [en línea], 17 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0318:FIN:ES:PDF>.
- Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión sobre el enfoque global de las transferencias de datos de los registros de nombres de los pasajeros (PNR) a terceros países*, [en línea], 12 pp., Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0492:FIN:ES:PDF>.
- Comisión Europea, *Plan de acción por el que se aplica el Programa de Estocolmo*, [en línea], 75 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:ES:PDF>.
- Consejo Europeo, *Conclusiones y plan de Acción del Consejo Europeo Extraordinario del 21 de septiembre de 2001*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/concl-bxl.es1.pdf.
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, *Resolución 1373*, [en línea], Dirección URL: <http://www.un.org/spanish/docs/comites/1373/scres1373e.htm>.
- Consejo de la Unión Europea, *Convención Europea para la Represión del Terrorismo*, [en línea], Dirección URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/090.htm>.
- Consejo de la Unión Europea, *Sesión Especial del Consejo, Bruselas 12 de septiembre de 2001*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/gena/11795.es1.html.
- Consejo de la Unión Europea, *Sesión n.º 2538 del Consejo. Justicia y Asuntos de Interior 6/11/2003*, [en línea], 15 pp., Unión Europea, Dirección URL: www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/es/jha/77916.doc.
- Consejo de la Unión Europea, *Joint EU - U.S. Ministerial Statement on combating Terrorism*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/declarations/Statement%20on%20combating%20terrorism%20en.htm.
- Consejo de la Unión Europea, *Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001*, [en línea], Unión Europea, 35 pp., Dirección URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/68832.pdf.
- Consejo de la Unión Europea, *Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Sevilla, 21 y 22 de junio de 2002*, [en línea], Unión Europea, 42 pp., Dirección URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/72639.pdf.
- Consejo de la Unión Europea, *Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Tesalónica, 19 y 20 de junio de 2003*, [en línea], Unión Europea, 40 pp., Dirección URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/76282.pdf.

- Consejo de la Unión Europea, *Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Tesalónica, 19 y 20 de junio de 2003*, [en línea], Unión Europea, 40 pp., Dirección URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/76282.pdf.
- Consejo de la Unión Europea, *Consejo Europeo de Bruselas 16 Y 17 de Junio de 2005. Conclusiones de la Presidencia*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/85347.pdf
- Consejo Europeo, *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*, [en línea], 15 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>.
- Consejo Europeo, *Convención Europea para la Supresión del Terrorismo*, [en línea], Dirección URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/090.htm>.
- Consejo de la Unión Europea, *EU Plan of Action on Combating Terrorism*, [en línea], 76 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st10/st10586.en04.pdf>.
- Consejo de la Unión Europea, *Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo*, [en línea], 18 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/05/st14/st14469-re04.es05.pdf>.
- Consejo de la Unión Europea, *Misión de la UE de asistencia a la lucha contra el terrorismo*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: <http://www.consilium.europa.eu/homepage/showfocus?lang=es&focusID=88553>.
- Consejo de la Unión Europea, *Proyecto de Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: "Hacia un modelo europeo de seguridad"*, [en línea], 18 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/10/st07/st07120.es10.pdf>.
- Unión Europea, *COREPER*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/coreper_es.htm.
- Council of the European Union, *EU Action Plan on combating terrorism*, [en línea], 40 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st07/st07233-re01.en07.pdf>.
- Council of the European Union, *Extraordinary Council Meeting. Justice and Home Affairs. July 13, 2005*, [en línea], 14 pp., Unión Europea, Dirección URL: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/jha/85703.pdf.
- Council of the European Union, *Towards a Counter-Terrorism Strategy for the European Union*, [en línea], 6 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st13/st13613.en05.pdf>.
- Council of the European Union, *EU Action Plan on Combating Terrorism. EU Counter-Terrorism Coordinator (CTC)*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st17/st17594-re01.en11.pdf>.

- Deutsche Welle, *Victoria contra el terrorismo*, [en línea], Alemania, Dirección URL: <http://www.dw.de/dw/article/0,2144,856429,00.html>.
- Derecho de la Unión Europea, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo por la que se establece un Programa marco de seguridad y defensa de las libertades para el periodo 2007-2013*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0124:ES:NOT>.
- Derecho de la Unión Europea, *Programa de Estocolmo. Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010XG0504%2801%29:ES:NOT>.
- Derecho de la Unión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR)*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0873:FIN:ES:HTML>.
- Diario Oficial de la Unión Europea, *Reglamento (CE) no. 2007/2004 del Consejo de 26 de octubre de 2004*, [en línea], 11 pp., Unión Europea, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:349:0001:0011:ES:PDF>.
- Diario Oficial de las Comunidades Europeas, *Decisión 2002/996/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, por la que se establece un mecanismo de evaluación de los sistemas legales y su ejecución a escala nacional en la lucha contra el terrorismo*, [en línea], 3 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:349:0001:0001:ES:PDF>.
- Diario Oficial de las Comunidades Europeas, *Decisión Marco del Consejo del 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo*, [en línea] Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:164:0003:0007:ES:PDF>.
- Diario Oficial de las Comunidades Europeas, *Posición común del Consejo del 27 de diciembre de 2001 sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:344:0093:0096:ES:PDF>.
- Diario Oficial de las Comunidades Europeas, *Decisión 2011/70 PESC*, [en línea], Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:028:0057:0059:ES:PDF>.
- Diario Oficial de las Comunidades Europeas, *Posición común del Consejo (2002/402/PESC)*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:139:0004:0005:ES:PDF>.
- Diario Oficial de las Comunidades Europeas, *Decisión marco del Consejo del 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo*, [en línea], 5 pp., Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:164:0003:0007:ES:PDF>.

- Diario Oficial de la Unión Europea, *Declaraciones de determinados Estados miembros sobre la adopción de la decisión marco 18.7.2002*, [en línea], 7 pp., Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0063:FIN:ES:PDF>.
- Diario Oficial de la Unión Europea, *Declaraciones contempladas en el apartado 2 del artículo 31 de la Decisión marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros 29.9.2003*, [en línea], Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:246:0001:0001:ES:PDF>.
- Diario Oficial de la Unión Europea, *Decisión 2005/211/JAI del Consejo relativa a la introducción de nuevas funciones para el Sistema de Información de Schengen, inclusive en materia de lucha contra el terrorismo*, [en línea], 5 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:068:0044:0048:ES:PDF>.
- Diario Oficial de la Unión Europea, *Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las frontera exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea*, [en línea], 11 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:349:0001:0011:ES:PDF>.
- Diario Oficial de la Unión Europea, *Decisión del 8 de junio de 2004 por la que se establece el Sistema de Información de Visados (VIS)*, [en línea], 3 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:213:0005:0007:ES:PDF>.
- Diario Oficial de la Unión Europea, *Acuerdos Internacionales. Decisión del Consejo 2010/482/UE*, [en línea], 2 pp., Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:238:0001:0002:ES:PDF>.
- Diario Oficial de la Unión Europea, *Decisión 2007/274/JAI del 23 de abril de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre seguridad en materia de información clasificada*, [en línea], 11 pp., Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:115:0029:0029:ES:PDF>.
- Diario Oficial de la Unión Europea, *Decisión 2007/551/PESC/JAI del 23 de julio de 2007, relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, de un Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) por las compañías aéreas al Departamento de Seguridad del Territorio Nacional de los Estados Unidos (Acuerdo PNR 2007)*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:204:0016:01:ES:HTML>.
- Diario Oficial de la Unión Europea, *Decisión 2008/615/JAI sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza*, [en línea], 11 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:210:0001:0011:ES:PDF>.

- Diario Oficial de la Unión Europea, *Decisión del Consejo de 5 de marzo de 2007, por la que se establece un Instrumento de Financiación de la Protección Civil*, [en línea], 9 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:071:0009:0017:ES:PDF>.
- Diario Oficial de la Unión Europea, *Decisión del Consejo por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico «Prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo y de otros riesgos en materia de seguridad», integrado en el programa general «Seguridad y defensa de las libertades»*, [en línea], 6 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:058:0001:0006:ES:PDF>.
- Diario Oficial de la Unión Europea, *Directiva 2008/114/CE del Consejo sobre la identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección (08.12.2008)*, [en línea], 8 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:345:0075:0082:ES:PDF>.
- Diario Oficial de la Unión Europea, *Directiva 2004/80/CE del Consejo sobre indemnización a las víctimas de delitos*, [en línea], 4 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0080:ES:NOT>.
- EFE, “Coordinador de la UE dice que ETA tiene extensas conexiones internacionales”, *ABC.es*, 3/06/2010, Dirección URL: <http://www.abc.es/agencias/noticia.asp?noticia=407499>.
- EFE, “Ban Ki-moon pide pacto mundial contra el terrorismo en vísperas del aniversario del 11-S”, [en línea], México, *CNNMéxico.com*, 9 de septiembre de 2011, Dirección URL: <http://mexico.cnn.com/mundo/2011/09/09/ban-ki-moon-pide-pacto-mundial-contr-el-terrorismo-en-visperas-del-11-s>.
- EFE, “Chirac y Schröder: ‘Debemos hacer todo lo posible por evitar la guerra’”, [en línea], España, *ElMundo.es*, 22/01/03, Dirección URL: <http://www.elmundo.es/elmundo/2003/01/22/internacional/1043240596.html>.
- EFE, “La última brigada de combate de Estados Unidos abandona Irak”, [en línea], España, *ElMundo.es*, 19/08/10, Dirección URL: http://www.elmundo.es/america/2010/08/19/estados_unidos/1282176589.html.
- EFE, “La Comisión Europea insiste en que el cierre de fronteras debe decidirse a escala europea”, [en línea], España, *20minutos.es*, 20/04/2012, Dirección URL: <http://www.20minutos.es/noticia/1384746/0/comunidad-internacional/espacio-schengen/cierre-fronteras/>.
- Embajada de Estados Unidos en México, *¿Qué es el terrorismo?*, [en línea], Dirección URL: http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/bfdossierS_Terrorismo_quees.htm.
- EP/AFP, “El 82% de los europeos en contra de una guerra en Irak sin el aval de la ONU”, [en línea], España, *ElMundo.es*, 30/01/03, Dirección URL: <http://www.elmundo.es/elmundo/2003/01/30/internacional/1043918341.html>.

- Estuerlas, Bosco, “Giscard critica la carta de los ocho europeos en apoyo a Bush”, [en línea], España, *EIPaís.com*, 08/02/03, Dirección URL: http://elpais.com/diario/2003/02/08/internacional/1044658814_850215.html.
- Eugenia Dumitriu, “The E.U.’s Definition of Terrorism: The Council Framework Decision on Combating Terrorism”, [en línea], Alemania, *German Law Journal*, vol. 05, núm. 05, noviembre 2004, Dirección URL: http://www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol05No05/PDF_Vol_05_No_05_585-602_special_issue_Dumitriu.pdf.
- Eurobarometer, *Internal Security Report 2011*, [en línea], 136 pp., Unión Europea, Dirección URL: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_371_en.pdf.
- Eurojust, *Annual Report 2004*, [en línea], 100 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://ials.sas.ac.uk/postgrad/AGIS-035/Materials/StefanouXanthaki/Annual%20Report%202004.pdf>.
- European Commission, *Report on the global schedule and budget for the entry into operation of the second generation Schengen Information System (SIS II)*, 21/09/2010, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: [http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2010/1138/COM_SEC\(2010\)1138_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2010/1138/COM_SEC(2010)1138_EN.pdf).
- Europol, *Counter Terrorism Working Group Conclusions 2011*, [en línea], 3 pp., Unión Europea, Dirección URL: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/epcc-counterterrorismconclusions_0.pdf.
- Europol, *TE-SAT 2012. EU Terrorism situation and trend report*, [en línea], 48 pp., Unión Europea, Dirección URL: <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/europoltsat.pdf>.
- Europol, *TE-SAT*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: https://www.europol.europa.eu/latest_publications/29.
- Gallego, Javier G., “Rumanía y Bulgaria entrarán a Schengen en septiembre”, [en línea], España, *ElMundo.es*, 01/03/2012, Dirección URL: http://www.elmundo.es/elmundo/2012/03/01/union_europea/1330632582.html.
- Frontex, *EUROSUR*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: <http://www.frontex.europa.eu/eurosur>.
- Galarraga, Naiara, “El tribunal noruego condena a 21 años de cárcel al terrorista de Utøya”, [en línea], España, *EIPaís.com*, 24/08/12, Dirección URL: http://internacional.elpais.com/internacional/2012/08/23/actualidad/1345754009_735636.html.
- Gallego, Javier G., “El autor del doble atentado declara ahora ante la juez que tuvo ayuda”, [en línea], España, *EIPaís.com*, 26/07/11, Dirección URL: <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/07/24/internacional/1311540090.html>.

- Gijis De Vries, *The European Union and the Fight Against Terrorism, Presentation of the EU Counter-Terrorism Coordinator at the Seminar of the Centre for European Reform*, [en línea], 11 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/060119CenterEuropeanReform.pdf>.
- Gómez Marín, John Eric, "Terrorismo en Europa, ¿paranoia o realidad?", [en línea], Colombia, *elcolombiano.com*, 14/11/10, Dirección URL: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/T/terrorismo_en_europa_%C2%BFparanoia_o_realidad_4/terrorismo_en_europa_%C2%BFparanoia_o_realidad_4.asp.
- Hernández, Irene, "Berlusconi y Sarkozy piden a coro una reforma del Tratado Schengen", [en línea], España, *ElMundo.es*, 26/04/2011, Dirección URL: <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/04/26/internacional/1303817202.html>.
- Keohane, Daniel, *The EU and counter-terrorism*, [en línea], Centre for European Reform, Unión Europea, mayo de 2005, Dirección URL: <http://www.cer.org.uk/publications/archive/working-paper/2005/eu-and-counter-terrorism>.
- Legislación de la Unión Europea, *Tratado de Maastricht*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>.
- Lorenz, Akiva, *The European Union's Response to Terrorism*, [en línea], International Institute for Counter-Terrorism, 01/05/2006, Dirección URL: <http://www.ict.org.il/Articles/tabid/66/Articlsid/212/currentpage/17/Default.aspx>.
- Lugna, Lauri, "Institutional Framework of the European Union Counter-Terrorism Policy Setting", [en línea], *Baltic Security and Defence Review*, vol. 6, 2008, Dirección URL: <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=31699>.
- Merlos García, Alfonso, *Hacia una estrategia europea para el combate del terrorismo islamista*, [en línea], 18 pp., Madrid, Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, Dirección URL: [http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_07/area03/GT09/MERLOS-GARCIA-Alfonso\(UCM\).pdf](http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_07/area03/GT09/MERLOS-GARCIA-Alfonso(UCM).pdf).
- Ministère des affaires étrangères et européennes, *Lista antiterrorista de Europa*, [en línea], Francia, Dirección URL: http://www.diplomatie.gouv.fr/es/article_imprim.php3?id_article=4509.
- Ministerio de Defensa de España, Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Lucha contra el terrorismo y derecho internacional*, [en línea], 239 pp., España, Dirección URL: <http://www.ieee.es/publicaciones/cuadernos-estrategia/cuadernos/cuaderno-133.html>.
- Organización de las Naciones Unidas, *Resolución 1373 del Consejo de Seguridad*, <http://www.un.org/spanish/docs/comites/1373/scres1373e.htm>.
- Organización de las Naciones Unidas, *Comité contra el terrorismo*, [en línea], Dirección URL: <http://www.un.org/spanish/docs/comites/1373/definicion.html>.

- Organización de las Naciones Unidas, *Comité contra el terrorismo, Convenios internacionales*, Dirección URL: <http://www.un.org/spanish/docs/comites/1373/convenciones.html>.
- Organización de las Naciones Unidas, *Informe del Grupo Asesor sobre las Naciones Unidas y el Terrorismo*, [en línea], Dirección URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/513/00/PDF/N0251300.pdf?OpenElement>.
- OTAN, *NATO's military concept for defence against terrorism*, [en línea], Dirección URL: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_69482.htm.
- Parlamento Europeo, *Conclusiones de la Presidencia: diciembre 1995*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: http://www.europarl.europa.eu/summits/mad2_es.htm.
- Parlamento Europeo, *Tratado de Ámsterdam*, [en línea], 148 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-es.pdf>.
- Parlamento Europeo, *Consejo Europeo de Tampere. Conclusiones de la Presidencia*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm#c.
- Parlamento Europeo, *Consejo Europeo de Madrid: Conclusiones de la Presidencia*, [en línea], Dirección URL: http://www.europarl.europa.eu/summits/mad2_es.htm.
- Petit, Eulalia W., *Constitución Europea y lucha contra el terrorismo, ¿evolución o involución del Estado de Derecho?*, [en línea], España, Universidad de Sevilla, Dirección URL: <http://congreso.us.es/cidc/Ponencias/europea/EulaliaPetit.pdf>.
- Perpiñá Robert, Fernando, *El mundo tras el 11 de septiembre*, [en línea], México, UNAM, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/833/13.pdf>.
- Presidencia francesa del Consejo 2008, *Resultados del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior*, [en línea], Dirección URL: http://www.eu2008.fr/PFUE/site/PFUE/lang/es/resultats_JAI.html, [consulta: 11 de septiembre de 2011].
- Real Instituto Elcano, *Declaración sobre la lucha contra el terrorismo, 25 de marzo de 2004*, [en línea], 18 pp., España, Dirección URL: <http://www.realinstitutoelcano.org/especiales/atentados/docs/declaracterrorUE25304.pdf>.
- Rodríguez, J.A., "ETA anuncia un alto al fuego 'permanente, general y verificable'", [en línea], España, *EIPaís.com*, 10/01/11, Dirección URL: http://www.elpais.com/articulo/espana/ETA/anuncia/alto/fuego/permanente/general/verificable/elpepuesp/20110110elpepunac_7/Tes.
- Romero, José Manuel, "Comienza en Madrid el juicio por el mayor atentado islamista registrado en Europa", [en línea], España, *EIPaís.com*, 15/02/07, Dirección URL: http://elpais.com/diario/2007/02/15/espana/1171494002_850215.html.

- s/a, “Declaración de ETA”, [en línea], España, *ElPaís.com*, 05/09/2010, Dirección URL: http://www.elpais.com/articulo/espana/Declaracion/ETA/elpepuesp/20100905elpepunac_5/Tes
- s/a, “Bush, Blair y Aznar conceden un ultimátum a Sadam Husein y a Naciones Unidas que expira hoy”, [en línea], España, *ElMundo.es*, 17/03/03, Dirección URL: <http://www.elmundo.es/elmundo/2003/03/17/internacional/1047886230.html>.
- s/a, “Europa y EE.UU. deben mantenerse unidos”, [en línea], España, *ElMundo.es*, 30/01/03, Dirección URL: <http://www.elmundo.es/elmundo/2003/01/30/internacional/1043892094.html>.
- s/a, “Italia sacará sus tropas de Irak”, [en línea], Reino Unido, *BBCMundo.com*, 16/03/05, Dirección URL: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_4352000/4352609.stm.
- s/a, “La vieja Europa se defiende”, [en línea], *BBCMundo.com*, 24/01/03, Dirección URL: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/news/newsid_2691000/2691719.stm.
- s/a, “Objetivo: Sadam. El mundo ante el conflicto”, [en línea], España, *ElMundo.es*, Dirección URL: <http://www.elmundo.es/especiales/2003/02/internacional/irak/mundoquerra.html>.
- s/a, “¿Qué es el Espacio Schengen”, [en línea], España, *ElPaís.com*, 11/05/2011, Dirección URL: http://internacional.elpais.com/internacional/2011/05/11/actualidad/1305064807_850215.html.
- s/a, “Reino Unido ha dado luz verde a retiro de Irak”, [en línea], Reino Unido, *BBCMundo.com*, 21/02/07, Dirección URL: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_6381000/6381095.stm.
- s/a, “Tropas en Irak en números”, [en línea], Reino Unido, en *BBCMundo.com*, 21/02/07, Dirección URL: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_6381000/6381985.stm.
- s/a, “Reino Unido completa esta semana la retirada de sus tropas de Irak”, [en línea], España, *ElMundo.es*, 26/07/09, Dirección URL: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/07/26/internacional/1248613249.html>.
- s/a, Estados Unidos anuncia la muerte de Osama Bin Laden, [en línea], Reino Unido, *BBC.com*, 11/05/11, Dirección URL: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/05/110501_obama_anuncio_lr.shtml.
- Solana, Javier, *Una Europa segura en un mundo mejor*, [en línea], Dirección URL: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/76261.pdf.
- Sorroza Blanco, Alicia, *La UE y la lucha contra el terrorismo: del 11-M al 7-J*, [en línea], 9 pp., España, Real Instituto Elcano, 11/07/2005, Dirección URL: http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/778/778_Alicia7-J.pdf.

- Swinarski, Cristopher, *Del terrorismo en el derecho internacional público*, Dirección URL: http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/19_swinarski.pdf.
- Thieux, Laurence, “La Unión Europea frente al terrorismo global”, [en línea], 17 pp., España, *Papeles de cuestiones internacionales*, no. 86, verano 2004, pp. 95-107. Dirección URL: <http://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/PDF%20Papeles/82-86/THIEUX,%20Laurence.%20La%20Uni%C3%B3n%20Europea%20frente%20al%20terrorismo%20global,%20Papeles%2086.pdf>.
- Úbeda-Portugués, José Escribano, *Terrorismo y derecho penal internacional tras el 11-S. Nuevos desarrollos en la ONU y en la Unión Europea*, Tesis de Maestría, España, Universidad Internacional de Andalucía, 2004, [en línea], p. 33, Dirección URL: http://dspace.unia.es/bitstream/10334/68/1/0025_Escribano.pdf.
- Unión Europea, *Consejo Europeo de Salónica: Conclusiones de la Presidencia*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/03/3&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=en>.
- Unión Europea, *FRONTEX*, [en línea], Dirección URL: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33216_es.htm.
- Unión Europea, *El espacio y la cooperación Schengen*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33020_es.htm.
- Unión Europea, *Sistema de Información Schengen II*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: http://europa.eu/legislation_summaries/other/l33183_es.htm.
- Unión Europea, *Sistema de Información Schengen. Reglamento del antiguo primer pilar*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14544_es.htm.
- Unión Europea, *Nuevas funciones del SIS en materia de terrorismo*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33198_es.htm.
- Unión Europea, *Comunicado de Prensa. Entrada en funcionamiento de un sistema de visados más eficaz y seguro*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1169&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=en>.
- Unión Europea, *Cooperación con el Centro Africano de Estudios e Investigaciones sobre el Terrorismo*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/l33284_es.htm.

- Unión Europea, *Infraestructuras críticas europeas*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/jl0013_es.htm.
- Unión Europea, *Integración de elementos biométricos en los pasaportes y documentos de viaje*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/l14154_es.htm.
- Unión Europea, *Mecanismo de cooperación para la protección civil*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/l28003_es.htm.
- Unión Europea, *Decisión de la Comisión por la que se modifica su reglamento interno (2006/25/CE, Euroatom)*, [en línea], 3 pp., Unión Europea, Dirección URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:019:0020:0022:ES:PDF>.
- Unión Europea, *Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos sobre la transferencia de datos de mensajería financiera*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/jl0039_es.htm.
- Unión Europea, *Ampliaciones de 2004 y 2007*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/index_es.htm.
- Unión Europea Acción Exterior, *Servicio Europeo de Acción Exterior*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: http://eeas.europa.eu/what_we_do/index_es.htm.
- Unión Europea, *Orden de detención europea*, [en línea], Unión Europea, Dirección URL: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_criminal_matters/l33167_es.htm.
- United Nations Office on Drugs and Crime, *Budapest Release Seminar to promote UN Global Counter-Terrorism Strategy*, [en línea], Dirección URL: <http://www.unodc.org/unodc/en/press/releases/2011/June/budapest-seminar-to-promote-un-global-counter-terrorism-strategy.html>.
- Yoldi, José, "La autoría intelectual del 11-M corresponde a líderes de la insurgencia iraquí y de Al Qaeda", [en línea], España, *ElPaís.com*, 29/09/06, Dirección URL: http://elpais.com/diario/2006/09/29/espana/1159480802_850215.html.