



## Trabajo Fin de Grado

# **LOS INSTRUMENTOS DE LA UNIÓN EUROPEA FRENTE AL TERRORISMO INTERNACIONAL. EUROPOL Y COOPERACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA.**

Autor

Jorge Javier Lacueva Nájara

Director

Prof. Dra. Natividad Fernández Sola

Facultad de Derecho

2016



# ÍNDICE

LISTADO DE ABREVIATURAS UTILIZADAS.....	4
<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>8</b>
1. CUESTIÓN TRATADA EN EL TRABAJO DE FIN DE GRADO.....	8
2. RAZÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA Y JUSTIFICACIÓN DE SU INTERÉS.....	8
3. METODOLOGÍA SEGUIDA EN EL DESARROLLO DEL TRABAJO.....	8
<b>II. LOS INSTRUMENTOS DE LA UNIÓN EUROPEA FRENTE AL TERRORISMO INTERNACIONAL.....</b>	<b>9</b>
1. LA UNIÓN EUROPEA Y LA AMENAZA DEL TERRORISMO INTERNACIONAL: ANTECEDENTES.....	9
2. LOS ATAQUES TERORISTAS DE MADRID Y LONDRES. DEL 11-M AL 7-J. UN ANTES Y UN DESPUÉS EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO INTERNACIONAL.....	10
3. LOS CUATRO PILARES FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA EL TERRORISMO: PREVENCIÓN, PROTECCIÓN, PERSECUCIÓN Y RESPUESTA.....	12
3.1 Prevención.....	13
3.2 Protección.....	15
3.3 Persecución.....	16
3.4 Respuesta.....	17
4. LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO YIHADISTA EN LA UNIÓN EUROPEA: EL ESTADO ISLÁMICO.....	17
4.1 Estrategia de la Unión Europea contra el yihadismo antes del Estado Islámico.....	18
4.2 Las novedades introducidas por el Tratado de Lisboa en la estrategia contra el yihadismo.....	19

4.3 Las amenazas que plantea el Estado Islámico a la Unión Europea.....	20
5. LA NUEVA ESTRATEGIA DE LA UNIÓN EUROPEA FRENTE AL ESTADO ISLÁMICO.....	21
6. OBSTÁCULOS LEGALES EN LOS ESTADOS MIEMBROS: EL CASO DE ESPAÑA.....	24
<b>III. EUROPOL Y COOPERACIÓN POLICIAL EN LA UNIÓN EUROPEA.....</b>	<b>27</b>
1. OFICINA EUROPEA DE POLICÍA. EUROPOL.....	27
1.1 Composición, estructura y marco legal de Europol.....	27
1.2 Funciones y prioridades de Europol.....	28
1.3 Actividades operativas de Europol: Terrorismo.....	29
<i>A) Dispositivo de seguimiento del modus operandi.....</i>	<i>29</i>
<i>B) Red de Primera Respuesta.....</i>	<i>29</i>
1.4 El Centro Europeo Contra el Terrorismo.....	30
2. COOPERACIÓN POLICIAL EN LA UNIÓN EUROPEA.....	32
2.1 Objetivo de la cooperación policial.....	32
2.2 Resultados de la cooperación policial.....	32
2.3 Marco institucional vigente.....	33
2.4 Agencias y otros organismos de cooperación policial.....	34
<i>A) Escuela Europea de Policía (CEPOL).....</i>	<i>34</i>
<i>B) Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia             de Seguridad Interior (COSI).....</i>	<i>34</i>
<i>C) El Centro de Análisis de Inteligencia de la Unión Europea             (Intcen).....</i>	<i>35</i>
<b>IV. CONCLUSIONES.....</b>	<b>37</b>
<b>V. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>39</b>

## LISTADO DE ABREVIATURAS UTILIZADAS

ADN.	Ácido Desoxirribonucleico
AWF.	Ficheros de Análisis sobre Terrorismo
BOE.	Boletín Oficial del Estado
CEE.	Comunidad Económica Europea
CEPOL.	Escuela Europea de Policía
COM.	<i>Communication</i>
COSI.	Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior
ECTC.	Centro Europeo Contra el Terrorismo
EES.	Estrategia Europea de Seguridad
ESI.	Estrategia de Seguridad Interior
ETA.	<i>Euskadi Ta Askatasuna</i>
EUROPOL.	Oficina Europea de Policía
Frontex.	Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea
IEEE.	Instituto Español de Estudios Estratégicos
IRA.	<i>Irish Republican Army</i>
ISIS.	<i>Islamic State of Iraq and Syria</i>
Icen.	Centro de Análisis de Inteligencia de la Unión Europea
JAI.	Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (Consejo de la Unión Europea)
LOPJ.	Ley Orgánica del Poder Judicial
Op. cit.	En la obra citada
p.	Página
PE.	Parlamento Europeo
PESC.	Política Exterior y de Seguridad Común
PESD.	Política Europea de Seguridad y Defensa
PNR.	Registro de Nombres de Pasajeros
SEAE.	Servicio Europeo de Acción Exterior
SIENA.	Red de Intercambio de Información
SIS II.	Sistema de Información Schengen de segunda generación
ss.	Siguientes
TFUE.	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TUE. Tratado de la Unión Europea  
UE. Unión Europea  
UNISCI. Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación  
VIS. Sistema de Información de Visados



## I. INTRODUCCIÓN

El trabajo de investigación que se presenta a continuación pretende mostrar al lector de qué forma la Unión Europea definió y consideró el terrorismo como una grave amenaza, cómo los ataques de Nueva York, Madrid y Londres marcaron un antes y un después en la seguridad Europea e internacional, cuál fue la estrategia adoptada por la Unión tras los atentados terroristas y cómo afrontará Europa el peligro inminente que representa el fundamento teórico y práctico del Estado Islámico. Del mismo modo, se tratará en profundidad la situación en la que se encuentra España, qué función desempeña en este conflicto de índole internacional y cuáles son los obstáculos legales que le impiden actuar como Estado y las vías para solventarlos.

La trascendencia de este tema, dado que aborda principios tan esenciales para la convivencia democrática como son el respeto a la legalidad y a los derechos humanos explica el interés que suscita. La repercusión mediática de las acciones del terrorismo yihadista, representado por el Estado Islámico han despertado las alertas no solo en el mundo occidental, sino en los estados vinculados de una u otra forma a los intereses estratégicos del citado Estado Islámico. El interés personal hacia los asuntos internacionales concernientes a la seguridad ha hecho que me adentrara en este estudio, lo que me ha permitido abordar diferentes aspectos relativos al terrorismo yihadista.

Por este motivo, el presente trabajo se ha articulado en torno a dos grandes líneas de investigación, los instrumentos de la Unión Europea frente al terrorismo internacional y la cooperación policial a través de Europol. Para poder organizar cada una de estas dos líneas, el estudio se ha estructurado en una serie de apartados que contemplan epígrafes tales como los antecedentes del terrorismo, los ataques suicidas en Madrid y Londres, los pilares fundamentales de la Unión en la estrategia de lucha contra el terrorismo, el Estado Islámico y sus fundamentos, las estrategias de la Unión frente a dicho grupo terrorista y, por último, los obstáculos legales que los Estados miembros, como es el caso de España. Y en cuanto a la segunda línea de investigación, el estudio se ha centrado en el tratamiento de Europol, así como en la cooperación policial. Unas conclusiones y el tratamiento bibliográfico proyectado configuran la estructura de esta investigación.



## II. LOS INSTRUMENTOS DE LA UNIÓN EUROPEA FRENTE AL TERRORISMO INTERNACIONAL

La amenaza del terrorismo nos afecta a todos. La perpetración de un atentado terrorista, independientemente del país donde se produzca, tiene su repercusión en la comunidad internacional, más aún si ha habido víctimas mortales. En el presente apartado de la investigación se profundizará en aspectos generales que nos permitirán comprender por qué la Unión Europea debe considerar el terrorismo internacional como su gran amenaza.

### 1. LA UNIÓN EUROPEA Y LA AMENAZA DEL TERRORISMO INTERNACIONAL: ANTECEDENTES

Europa ya era consciente de la existencia de un riesgo que afectaba a su seguridad, como es el terrorismo. Los secuestros de aeronaves durante los años sesenta y setenta, las Brigadas Rojas en Italia, el grupo terrorista ETA en España, el IRA en Irlanda del Norte (*Irish Republican Army*) o la banda *Baader Meinhof* en Alemania, son algunos ejemplos representativos que pusieron de relieve la condición internacional del terrorismo, lo que provocó la reacción de los diferentes gobiernos de la entonces denominada, Comunidad Europea. El resultado fue la creación de una serie de medidas que impulsaron la coordinación y cooperación entre Estados. Surgía la necesidad de considerar el terrorismo como una amenaza inminente.

Los ataques suicidas perpetrados en Nueva York (Estados Unidos) en septiembre de 2001 constituyeron otro de los antecedentes que, en materia terrorista, deben ser mencionados para comprender la reacción de la Unión Europea ante tales sucesos. Aunque no se produjeron en el territorio de la Unión, el terrorismo más radical había atentado contra Occidente, lo que supondría un antes y un después en la seguridad internacional.

No cabe duda alguna de que el terrorismo yihadista ha sido la principal amenaza en el escenario internacional. No obstante, y a pesar de que la investigación se centrará en el terrorismo que acecha la Unión Europea, debe tenerse en cuenta el hecho de que organizaciones terroristas como el autoproclamado Estado Islámico, *Al Qaeda* y *Boko Haram* están amenazando igualmente, incluso con mayor intensidad, a países del Golfo Pérsico y África Central.

Gustavo Díaz, profesor asociado en la Universidad Complutense de Madrid y Patricia Rodríguez, periodista e investigadora de UNISCI (Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación) afirmaron que el legado de la <<Guerra contra el Terror> tras los atentado del 11 de septiembre, la muerte de *Osama Bin Laden*, el desenlace de las primaveras árabes y la retirada de Estados Unidos de Irak y Afganistán constituían los antecedentes de la preocupante situación que hoy vive Europa<sup>1</sup>. Por tanto, y en palabras de ambos expertos: <<La situación es diferente y Europa se enfrenta a una amenaza tradicional con una nueva cara>>.

Las autoridades europeas son conscientes del peligro del terrorismo yihadista. Tras los atentados de Madrid en 2004, considerados como el primer acto perpetrado por el terrorismo yihadista en Europa, se han producido otros ataques en territorio de la Unión Europea como los de París en 2015, contra el semanario satírico *Charlie Hebdo* y la sala *Bataclán*, entre otros. Dichos ataques fueron reivindicados por la organización terrorista Estado Islámico. El Consejo Europeo definió el terrorismo yihadista como una amenaza internacional y combatirla debía ser el objetivo prioritario de la Unión Europea.

Por último y para finalizar el presente capítulo, parece oportuno recalcar que la Unión Europea se enfrenta a una amenaza tradicional, pero nunca antes vista de tan cerca. La Unión y los Estados miembros que la componen deberán adoptar soluciones eficaces para combatir el terrorismo, garantizando los derechos y libertades fundamentales de sus ciudadanos y haciendo uso de todos los mecanismos policiales, legislativos, políticos, económicos y militares, que estén a su alcance. El trabajo de investigación pretende mostrar el difícil reto que tiene la Unión en la lucha contra el terrorismo internacional, y pone especial acento en la lucha contra el terrorismo yihadista y la Estrategia de la Unión Europea para derrotarlo.

## 2. LOS ATAQUES TERRORISTAS DE MADRID Y LONDRES. DEL 11-M AL 7-J. UN ANTES Y UN DESPUÉS EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO INTERNACIONAL

El nuevo entorno de seguridad es cada vez más abierto, sin fronteras y expuesto a una amenaza difícil de predecir como es el terrorismo. Los atentados perpetrados en Madrid el 11 de marzo de 2004 y en Londres el 7 de julio de 2005 conmocionaron al

---

<sup>1</sup> DÍAZ MATEY, G. y RODRÍGUEZ BLANCO, P., <<La Unión Europea y el terrorismo islamista>>, en *Revista UNISCI*, nº 39, 2015.

mundo, especialmente a los ciudadanos europeos. El terrorismo yihadista había golpeado el corazón de Europa.

Los ataques suscitaron reacciones inmediatas en las instituciones europeas y en los Estados miembros. Muchas fueron las cuestiones planteadas, ¿cómo se había avanzado en materia antiterrorista?, ¿consideró la Unión Europea la posibilidad de nuevos ataques terroristas tras el 11 de septiembre<sup>2</sup>?, ¿se había hecho lo suficiente desde el trágico atentado de Madrid? En aquel momento los gobiernos de los Estados miembros y los responsables de los órganos europeos vinculados a la lucha contra el terrorismo expresaron con contundencia la necesidad de desarrollar medidas orientadas a la prevención de futuros ataques terroristas.

Los atentados terroristas perpetrados en Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 produjeron una serie de reacciones en Europa sin precedentes. En el marco europeo se pusieron en marcha diversas medidas relacionadas con la lucha contra el terrorismo como la Eurorden y los Equipos de Investigación Conjunta y se acordó una definición común de terrorismo y la creación de Eurojust<sup>3</sup>.

Paralelamente, en septiembre de 2001 la Unión Europea convocó una cumbre extraordinaria en Bruselas recalcando la solidaridad con Estados Unidos y en diciembre de ese mismo año, en el Consejo de Laeken (Bélgica), la Unión subrayó la necesidad de movilizar instrumentos civiles y militares en la lucha contra el terrorismo<sup>4</sup>. La Unión Europea estaba tomando la iniciativa en su lucha contra el terror. Posteriormente, en el año 2002, el Consejo de Sevilla adoptó un plan de acción en el que se presentaron una serie de objetivos para afrontar el terrorismo<sup>5</sup>. No obstante, la Unión haría un ejercicio de reflexión sobre la utilización de sus capacidades militares para reforzar la protección ante eventuales ataques terroristas.

---

<sup>2</sup> El 11 de septiembre de 2001 se produjeron una serie de atentados terroristas suicidas en Estados Unidos, concretamente en Nueva York contra el *World Trade Center* y en el estado de Virginia contra el Pentágono. Hubo más de 3000 víctimas mortales y supuso un antes y un después en la seguridad internacional. Los ataques fueron reivindicados por la red terrorista *Al Qaeda*.

<sup>3</sup> La Unión Europea (UE) desea intensificar la cooperación en la lucha contra la delincuencia. Para ello, el Consejo creó Eurojust, órgano de la Unión competente en investigaciones y actuaciones relativas a la delincuencia grave que afecta al menos a dos Estados miembros. Su papel es promover la coordinación entre autoridades competentes de los distintos Estados miembros y facilitar la cooperación judicial entre ellos. Eurojust tiene también que desempeñar un papel esencial en materia de lucha contra el terrorismo.

<sup>4</sup> Informe de la Presidencia después del Consejo Europeo de Laeken en diciembre de 2001. Ver en: <http://ue.eu.int>

<sup>5</sup> Punto 4 del Anexo V, Proyecto de la declaración del Consejo Europeo sobre la contribución de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la lucha contra el terrorismo, Consejo Europeo de Sevilla, junio de 2002.

Pero para comprender el trasfondo de este apartado y para percibir el cambio en las políticas de lucha contra el terrorismo que se produjeron tras los ataques en España, debe ser mencionada la afirmación de Alicia Sorroza Blanco<sup>6</sup>: <<El atentado de Madrid el 11 de marzo de 2004, primero de estas características en suelo europeo, sirvió como catalizador para dotar de fuerza a los instrumentos existentes y para poner en marcha nuevas iniciativas en materia de lucha contra el terrorismo en el ámbito europeo>>. Sin embargo, y en contraposición con la teoría de Sorroza Blanco, existen discrepancias al respecto. Laurence Thieux, investigadora y colaboradora del Centro de Investigación para la Paz y del Instituto de Estudios y Acción humanitaria destacó lo siguiente:<<Los atentados de Madrid han sido interpretados como un fracaso de la política seguida desde el 11-S para luchar contra el terrorismo internacional y prevenir sus posibles ataques>>. Por lo tanto, el debate estaba abierto.

En marzo de 2004 el Consejo Europeo adoptaría la Declaración de Lucha contra el Terrorismo, la cual identificaba diversas áreas en las que la Unión Europea debía avanzar. Algunas de las medidas desarrolladas por la Unión después de los ataques terroristas de Madrid fueron la aprobación de una Comunicación de la Comisión al Consejo y Parlamento Europeo (PE) sobre Prevención de la delincuencia en la Unión Europea y el Memorando O4/63 de 18 de Marzo de 2004, sobre medidas legislativas existentes y propuestas en la lucha contra el terrorismo<sup>7</sup>.

Para concluir y en conformidad con la tendencia generalizada, quisiera recalcar que los atentados de Madrid y Londres trazaron un antes y un después en la lucha contra el terrorismo en la Unión Europea. Quedó claro que los terroristas pueden atacar cualquier territorio, bien sea europeo o de países terceros. Sin embargo, y pesar de los avances y el progreso realizado por la Unión y los Estados miembros, queda un largo camino por recorrer en la lucha contra el terrorismo yihadista.

### 3. LOS CUATRO PILARES FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA EL TERRORISMO: PREVENCIÓN, PROTECCIÓN, PERSECUCIÓN Y RESPUESTA

El terrorismo constituye una amenaza para todos los Estados y para todos los pueblos. La seguridad, los valores de las sociedades democráticas que forman la Unión

---

<sup>6</sup> Coordinadora de investigación e investigadora, Real Instituto Elcano.

<sup>7</sup> COM (2004) 165 final, 12 de marzo de 2004. Ver en: <http://www.eur-lex.europa.eu>.

Europea, los derechos y libertades de los ciudadanos y cualquiera que no comulgue con su credo son objetivo prioritario del terrorismo yihadista.

La libre circulación de personas es un principio fundamental sobre el que se asienta la Unión Europea<sup>8</sup>. Con el Acuerdo de Schengen los controles en las fronteras interiores de los Estados miembros se suprimieron y fueron trasladados a las fronteras exteriores, es decir, a las lindantes con países terceros<sup>9</sup>. El hecho de que la Unión Europea sea una zona cada vez más abierta la hace, a su vez, más vulnerable, y facilita tanto el movimiento de terroristas a lo largo y ancho del territorio de la Unión como la ejecución de sus ataques.

Tras los ataques suicidas de Madrid y Londres la Unión Europea se vio obligada a reaccionar. El terrorismo yihadista nunca antes había perpetrado atentados de tal calibre en territorio de la Unión, y en noviembre de ese mismo año el Consejo aprobó la Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo<sup>10</sup>. Dicha estrategia está sustentada en cuatro pilares fundamentales: prevención, protección, persecución y respuesta. Todos ellos, en su conjunto, constituyen una oposición a la amenaza del terrorismo y su margen de actuación debe tener alcance nacional, europeo e internacional. Tal y como se establece en la Estrategia, evitar la captación de terroristas, proteger objetivos potenciales, perseguir las redes existentes y mejorar la capacidad de respuesta ante posibles atentados son prioridades para la Unión Europea y para los Estados miembros. De este modo, y una vez introducidas las bases para su comprensión, se profundizará en cada uno de los cuatro pilares sobre los que se sustenta la Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo.

### 3.1 Prevención

Una de las prioridades de la Unión Europea es combatir la radicalización y las redes de captación de terroristas. Desde la aprobación de la Estrategia por el Consejo en

---

<sup>8</sup> Véanse los artículos 3, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea (TUE); artículo 21 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); y títulos IV y V del TFUE.

<sup>9</sup> Acuerdo firmado en la ciudad luxemburguesa de Schengen en 1985, que entró en vigor en 1995 y que comprende a aquellos Estados de la Unión Europea que decidieron la creación de un espacio común cuyos objetivos fundamentales son la supresión de fronteras entre estos países, la seguridad, la inmigración y la libre circulación de personas. Actualmente forman parte del territorio Schengen los siguientes países: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Polonia, Portugal, República Checa, República Eslovaca, Suecia y Suiza.

<sup>10</sup> Número de documento 14469/4/2005; Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo; Emisor: Presidencia y Coordinador de Lucha contra el Terrorismo; Fecha del documento: 30/11/2005.

el año 2005, ha habido avances tecnológicos y las redes sociales se han convertido una vía fundamental para desarrollar la captación de terroristas<sup>11</sup>. Como consecuencia de ello, y con la finalidad de adaptarse a las nuevas formas y métodos de terrorismo, en diciembre de 2014 los ministros de Justicia y Asuntos de Interior revisaron y elaboraron una serie de orientaciones y medidas que debían aplicar la UE y los Estados miembros para luchar contra la radicalización y captación de terroristas<sup>12</sup>. En cualquier caso, se puede afirmar que tanto la radicalización como la captación de terroristas son, sin duda, el gran desafío que plantea la lucha antiterrorista. A este respecto, y desde mi punto de vista la Unión Europea, y especialmente la Comisión, juega un papel fundamental para el desarrollo de la coordinación y cooperación entre los diferentes Estados miembros y la Unión.

La Estrategia de la Unión Europea de lucha contra el Terrorismo afirma que la propaganda emitida por las redes de captación de terroristas tiene un gran impacto mediático, deformando la realidad de los conflictos y confrontando al Islam con Occidente. Asimismo, la modernización rápida sin control, la falta de perspectivas políticas o económicas y la escasez de oportunidades educativas son condiciones que propician el desarrollo de una sociedad y de un entorno de fácil radicalización.

En mi opinión, las políticas de los Estados miembros de la Unión Europea deben estar enfocadas hacia la interculturalidad y a la integración de las personas provenientes de países terceros y nunca hacia la asimilación, la cual propicia la división de culturas. La asimilación obliga estrictamente a estas personas a adaptarse sin que se tenga en cuenta la diversidad cultural. En cualquier caso, considero que no solo las personas deben adaptarse sino que el Estado debe esforzarse en su integración, por lo que debe ofrecer igualdad de oportunidades. De igual modo, veo conveniente hacer alusión a ello porque, en ocasiones, son ciudadanos europeos, hijos de inmigrantes, las víctimas de las redes de captación y radicalización. Hablamos del ostracismo propio y característico de los barrios de ciudades europeas donde la población musulmana es mayoritaria y donde se concentran los focos de captación. Es el Estado quien debe brindar oportunidades y, especialmente educación a esas colectividades para evitar que este fenómeno se produzca. Para combatir las adversidades previamente mencionadas, la Estrategia alude a la importancia que tiene el hecho de promover el buen gobierno, la democracia, los derechos humanos, la educación, la prosperidad económica y la resolución de conflictos.

---

<sup>11</sup> REINARES, F., <<Fábricas de terroristas>>, *El País*, 27.10.2015.

<sup>12</sup> Número de documento 16526/14, Consejo de la Unión Europea; días 4 y 5 de diciembre de 2014, p. 15 y ss.

En conclusión, la Unión Europea y los Estados miembros tienen un largo trabajo que hacer para afrontar la desigualdad y discriminación y fomentar la interculturalidad e integración. De este modo, la lucha contra la radicalización y captación de terroristas queda perfectamente definida en el primer pilar de la Estrategia de la Unión. Radicalización y captación son fenómenos que todavía perduran y por tanto son considerados como objetivos prioritarios en la lucha contra el terrorismo yihadista.

### 3.2 Protección

La protección constituye un pilar fundamental en la Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo. Se centra en la vulnerabilidad de los objetivos frente a posibles atentados y en el impacto resultante, es decir, su pretensión es la protección de nuestras fronteras exteriores, aeropuertos, aeronaves, puertos, carreteras, trenes y cualquier lugar atestado de gente. Como norma general, cualquier destino considerado como propicio para el terrorismo.

Para desarrollar el control fronterizo, los Estados miembros disponen del Sistema de Información Schengen de segunda generación (SIS II)<sup>13</sup>, del Sistema de Información de Visados (VIS)<sup>14</sup> y de la agencia Frontex<sup>15</sup>. El intercambio de información y datos de las personas entre los Estados miembros y la Unión tiene un carácter vital para garantizar la seguridad y el control sobre el espacio de Schengen. En este sentido la Estrategia considera esencial aumentar la seguridad en los transportes, por ello, actualmente los Estados miembros deben tener presente cuáles son los puntos más vulnerables en rutas, aeropuertos, estaciones de tren y puertos marítimos. Este segundo pilar de la Estrategia hace hincapié fundamentalmente en el análisis y evaluación de las amenazas y el grado de vulnerabilidad de los objetivos y lugares cuyo riesgo de atentado es elevado.

---

<sup>13</sup> El Sistema de Información Schengen de segunda generación (SIS II) es un sistema de información a gran escala que almacena alertas sobre personas y objetos en relación con el espacio Schengen y cuya finalidad es garantizar la seguridad en dicho entorno. La información puede ser, las fuerzas y cuerpos de seguridad así como las autoridades competentes para la expedición de visados de toda la zona Schengen. *Agencia Española de Protección de Datos.*

<sup>14</sup> El objetivo principal del sistema VIS es simplificar los procedimientos de solicitud de los visados, la mejora del control en las fronteras exteriores de la zona Schengen y la mejora de la seguridad interior. El sistema permite igualmente prestar asistencia en la identificación de cualquier persona que no cumpla o haya dejado de cumplir las condiciones de entrada, estancia o residencia en el territorio de los Estados miembros que forman parte de Schengen. *Agencia Española de Protección de Datos.*

<sup>15</sup> La Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea fue creada por el Reglamento nº 2007/2004 del Consejo de 26 de octubre de 2004. Frontex fortalece la seguridad fronteriza garantizando la coordinación de las acciones de los Estados miembros en la ejecución de medidas comunitarias relativas a la gestión de las fronteras exteriores.

Por otro lado, es preciso recalcar que los materiales con fines terroristas de tipo nuclear, radiológico, biológico y químico constituyen un gran peligro para la seguridad mundial. Por ello, cabe decir que la Unión Europea, en cooperación con los Estados miembros, está realizando un gran esfuerzo para la no proliferación de cualquier material de este tipo, pues su desarrollo y accesibilidad a terroristas supondría una gran amenaza para la seguridad de todos los ciudadanos.

### 3.3 Persecución

El tercer elemento de la Estrategia tiene por objeto perseguir a los terroristas más allá de sus fronteras. La Orden de Detención Europea es un instrumento que posibilita a la Unión realizar labores de investigación y persecución de terroristas en el ámbito internacional<sup>16</sup>. Por otro lado, no hay que olvidar que, la Unión Europea, y así se especifica en la Estrategia, considera estrictamente necesaria la desarticulación de las redes de captación, obstaculización del acceso al material para cometer atentados y privación de documentación falsa que facilitase la movilidad de terroristas en el espacio Schengen. De este modo, se puede entender mejor este supuesto.

En materia de persecución de terroristas, la Unión Europea tiene por objeto poner fin a cualquier vía de financiación<sup>17</sup>. Congelar activos, impedir el blanqueo de dinero y obstaculizar transferencias bancarias con finalidad terrorista son algunas de las recomendaciones llevadas a cabo por el Grupo de Acción Financiera Internacional para luchar contra la financiación del terrorismo. Cabe apuntar también que el reconocimiento mutuo de decisiones judiciales es otro instrumento fundamental en lo que a este tercer pilar de la Estrategia respecta. Permite agilizar trámites entre las distintas jurisdicciones de los Estados miembros de la Unión. También es interesante subrayar que otra medida fundamental es el Exhorto Europeo de Obtención de Pruebas<sup>18</sup>, que permite a los Estados miembros obtener pruebas en cualquier lugar de la Unión Europea con el fin de condenar terroristas. Éstos deben ser perseguidos incluso fuera de nuestras fronteras pues gran parte

---

<sup>16</sup> Véase el artículo 1 de la Ley 3/2003, de 14 de marzo, sobre la Orden Europea de Detención y Entrega.

<sup>17</sup> El terrorismo yihadista dispone de numerosas vías de financiación. En el caso del autoproclamado Estado Islámico (*ISIS*), el control sobre refinerías de petróleo en Siria e Irak, la venta de crudo, la extorsión sobre comercios de las ciudades donde opera, el pago de impuestos, la venta de armas y las donaciones privadas realizadas por individuos del Golfo Pérsico son algunos de los cauces que financian a la organización terrorista.

<sup>18</sup> Decisión Marco 2008/978/JAI del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, relativa al exhorto europeo de obtención de pruebas para recabar objetos, documentos y datos destinados a procedimientos en materia penal.



de la amenaza terrorista contra Europa tiene su origen fuera de la Unión. Por tanto, y se así es como se establece en la Estrategia de Lucha contra el Terrorismo, la persecución debe tener una dimensión a nivel mundial.

### 3.4 Respuesta

La Unión Europea y los Estados miembros deben cooperar y coordinarse en su lucha contra la Yihad. Sin embargo, el riesgo de atentado terrorista no puede eliminarse por completo. Los mecanismos de respuesta ante un atentado son similares a los practicados cuando se produce una catástrofe natural. Por ello, y así queda definido en el cuarto pilar de la Estrategia, los sistemas existentes de respuesta para gestionar las consecuencias de desastres naturales pueden ser utilizados para contrarrestar los efectos de un atentado terrorista. Para su comprensión, es esencial hacer referencia a la cláusula de solidaridad introducida por el artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

La coordinación en las vías de comunicación, la utilización de todos los medios disponibles, incluidos los recursos militares y la cooperación policial, son necesarios cuando se produce un atentado terrorista. La capacidad de la Unión Europea para adoptar medidas coherentes es fundamental para desarrollar una respuesta eficaz y proporcional a las consecuencias de una situación de emergencia derivada de un atentado terrorista. Para entender el significado de respuesta y el sentido de este cuarto pilar de la Estrategia, deben tenerse en cuenta que la solidaridad, la ayuda y la indemnización a las víctimas del terrorismo son trascendentales.

En definitiva y para concluir con este apartado, la Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo asentó las bases para hacer frente al terrorismo, priorizando los derechos humanos, con la finalidad de construir una Europa que permita a sus ciudadanos vivir con libertad, seguridad y justicia.

## 4. LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO YIHADISTA EN LA UNIÓN EUROPEA: EL ESTADO ISLÁMICO

El terrorismo yihadista es cuestión prioritaria para la Unión Europea. La irrupción de la organización terrorista denominada Estado Islámico en el verano de 2014 ha tenido una repercusión sin precedentes en la Unión, en sus instituciones y en el mundo entero. En el presente y posterior apartado se expondrán cuáles han sido las medidas adoptadas por la Unión contra el yihadismo y se evaluará si la estrategia actual ha sido la adecuada.

#### 4.1 Estrategia de la Unión Europea contra el yihadismo antes del Estado Islámico

En el año 2003 la Unión Europea aprobó la Estrategia Europea de Seguridad (EES)<sup>19</sup>. Este documento se redactó a instancias del Alto Representante de la UE para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), Javier Solana, y fue presentado al Consejo Europeo, que lo adoptó en su reunión del 12 y 13 de diciembre de 2003, en Bruselas. En él, el Alto Representante define los retos mundiales y las principales amenazas contra la seguridad de la Unión, entre las que se destacan: el terrorismo, la delincuencia organizada, la descomposición de Estado y los conflictos regionales. Del mismo modo, clarifica los objetivos estratégicos de la UE para hacer frente a estas amenazas, que consisten, especialmente, en reforzar la seguridad en los países vecinos de la Unión y en promover un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz. No obstante, y siguiendo la misma línea, este punto se centra principalmente en el terrorismo. La EES hacía referencia al terrorismo como amenaza de la siguiente manera: <<El terrorismo pone en riesgo vidas humanas, supone grandes gastos, pretende socavar la apertura y la tolerancia de nuestras sociedades y representa una creciente amenaza estratégica para toda Europa. Los movimientos terroristas cuentan cada vez más con abundantes recursos, están interconectados por redes electrónicas y están dispuestos a recurrir a la violencia sin límite y a causar incontables víctimas>>.

La EES considera el terrorismo como una de las principales amenazas a la seguridad de la Unión. Un problema estructural de causas múltiples y complejas y en palabras de Fernando Ruiz, colaborador del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), la lucha contra el terrorismo requiere una respuesta multidisciplinar y a largo plazo, con medidas de carácter judicial y policial.

Desde mi punto de vista, la Estrategia Europea de Seguridad estableció algunas de las líneas y aspectos básicos para afrontar la amenaza del terrorismo de entonces. Sin embargo, trece años después, dicha Estrategia no dispone de las capacidades ni medidas necesarias que exige una forma de terrorismo tan organizada y sofisticada como la que representa el Estado Islámico.

---

<sup>19</sup> La EES fue adoptada en Bruselas por el Consejo Europeo el 12 de diciembre de 2003.

#### 4.2 Las novedades introducidas por el Tratado de Lisboa en la estrategia contra el yihadismo

El Tratado de Lisboa, vigente desde el 1 de diciembre de 2009, no introdujo grandes cambios en la estructura de la estrategia contra el terrorismo yihadista aunque aportó novedades de cierto calado. Tal es el caso del artículo 47 del nuevo Tratado que confiere personalidad jurídica a la Unión Europea, es decir, la Unión puede firmar acuerdos internacionales sobre terrorismo con terceros países.

Igualmente novedosa es la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), el cual gestiona las relaciones diplomáticas de la Unión Europea con otros países fuera del territorio de la Unión y dirige la política exterior y de seguridad de la UE. Del mismo modo, se refuerza el puesto de Alto Representante para las Relaciones Exteriores de la Unión Europea, que también recibe el título de Vicepresidente de la Comisión Europea<sup>20</sup>. Asimismo el artículo 43 del Tratado posibilita a la UE llevar a cabo misiones civiles y militares con la finalidad de apoyar a terceros países en la lucha contra el terrorismo. Del mismo modo, el artículo 22 menciona que, para el desarrollo de una misión en el exterior, sea o no contra el terrorismo, ésta deberá ser aprobada por unanimidad por el Consejo Europeo<sup>21</sup>. También sería conveniente resaltar la introducción de la cláusula de asistencia mutua, mencionada en el artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea (TUE), por la cual los Estados miembros de la Unión Europea establecen el compromiso de prestar ayuda y asistencia, con todos los medios a su alcance y de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, a cualquier otro Estado miembro objeto de una agresión armada en su territorio. De igual modo, la cláusula de solidaridad introducida por el artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, establece la posibilidad de que la Unión y los países de la Unión Europea actúen conjuntamente para prevenir la amenaza terrorista en el territorio de un país de la UE.

En cualquier caso, es importante resaltar que, tanto la cláusula de asistencia mutua como la cláusula de solidaridad permiten a la Unión Europea movilizar todos los instrumentos, incluidos los de carácter militar, para responder ante un ataque terrorista. Tras los atentados llevados a cabo por la organización terrorista Estado Islámico en París,

---

<sup>20</sup> Desde el 1 de noviembre de 2014, desempeña el cargo de alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, tras haber sido nombrada por el Consejo Europeo y el Presidente electo de la Comisión, Jean-Claude Juncker, el 30 de agosto de 2014.

<sup>21</sup> Unión Europea. Tratados Consolidados; Carta de los Derechos Fundamentales, marzo, 2010, p. 29 disponible en: [http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties\\_es.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_es.pdf). Fecha de la consulta: 26.4.2016.

en noviembre de 2015, los ministros de Defensa de la Unión Europea aceptaron por unanimidad la petición por parte del ministro francés de activar la cláusula de asistencia mutua entre Estados contenida en el artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea.

En lo que a mi opinión respecta, considero estrictamente necesarias ambas cláusulas. Ante la posibilidad de cualquier tipo de amenaza terrorista, la Unión Europea debe estar preparada y los Estados miembros deben afrontarla conjuntamente. Formar parte de la Unión significa ser solidario y colaborar con el resto de miembros cuando las situaciones adversas lo exijan.

#### 4.3 Las amenazas que plantea el Estado Islámico a la Unión Europea

Para comprender el impacto del terrorismo islamista y la irrupción de organizaciones terroristas como el Estado Islámico, he considerado necesaria la introducción de este apartado de fondo histórico.

El yihadismo es una realidad de difícil solución y se sitúa como uno de los grandes retos de la Unión Europea. Las respuestas de la Unión deben ser coherentes y siempre enfocadas a reducir el impacto que el terrorismo pueda provocar sobre nuestras sociedades. El fin de los diferentes movimientos yihadistas ha sido refundar el Califato. Las generaciones suníes radicales pretendían eliminar las fronteras trazadas por las potencias europeas durante el siglo XX del mismo modo que consideraban a los chiíes falsos musulmanes<sup>22</sup>.

Con el nacimiento del Estado Islámico y la reivindicación del título de califa por parte de *Abu Bakr al Bagdadi*, el islamismo radical ha cobrado más fuerza. Ha nacido una organización terrorista perfectamente estructurada, en vías de expansión y cuya finalidad es la imposición de una solución islámica en los territorios que controla, como es el caso de Siria e Irak. Una organización terrorista cuyo horizonte no es otro que establecer su califato e implantar su ley islámica, siendo por tanto, una amenaza para el Mundo, occidente y Europa<sup>23</sup>.

La organización terrorista del Estado Islámico ha demostrado que tiene capacidad suficiente para sembrar el terror. Los recientes ataques de París y Bruselas, entre otros, han hecho saltar las alarmas en la Unión Europea. Una organización de actitud fundamentalista que pretende devastar todo y a todos los que no comulguen con su credo.

---

<sup>22</sup> GONZÁLEZ, R., <<Suníes y Chiíes, un conflicto por el poder vestido de cisma religioso>>, *El País*, de 3 de enero de 2016.

<sup>23</sup> REINARES, F., <<Califato y terrorismo global>>, *El País*, Opinión, 10.7.2014.

Los servicios de inteligencia de diferentes países de la Unión han asegurado firmemente que el Estado Islámico cuenta con más de 30.000 combatientes y que al menos 5.000 son europeos.

El aparato publicitario de esta organización ha tenido efectos notables, como la radicalización de los jóvenes y confrontar intencionadamente al Islam con occidente. La utilización de redes sociales y la publicación de artículos y vídeos en internet son, indiscutiblemente, herramientas para la demostración de fuerza y poder. Este fenómeno ha permitido que jóvenes de diversos países de la Unión y con pasaporte europeo se hayan enrolado en las filas del Estado Islámico.

No existe un perfil concreto ni un modelo específico del soldado que se une a la yihad. Sin embargo, y así lo confirman las fichas policiales de terroristas que han perpetrado atentados en suelo europeo, todos ellos compartían antecedentes penales. Son europeos descendientes de inmigrantes musulmanes magrebíes o subsaharianos y estancados en su fase de ascenso social. Jóvenes pertenecientes a una sociedad desarraigada. El Estado Islámico llena el vacío de esos jóvenes y lo ha demostrado gracias a su impactante mensaje publicitario.

Desde mi punto de vista, la pasividad de los Estados miembros al control de este tipo de perfil de terrorista y la falta de integración de las políticas europeas han consentido que este fenómeno sea prácticamente imparable. Por ello, las nuevas políticas europeas en materia contra terrorista deben redirigirse y actualizarse, con el fin de derrocar la inconmensurable fuerza y capacidad del Estado Islámico y del terrorismo yihadista internacional.

## 5. LA NUEVA ESTRATEGIA DE LA UNIÓN EUROPEA FRENTE AL ESTADO ISLÁMICO

Si en el apartado 4.1 se había tratado la Estrategia Europea de Seguridad aprobada por el Consejo Europeo en diciembre de 2003 y por tanto, anterior a la irrupción del Estado Islámico, a continuación se presentarán una serie de propuestas actualizadas, más realistas y adaptadas a las nuevas formas del terrorismo yihadista, representado por el citado grupo terrorista.

Hasta el momento, la respuesta de la Unión Europea contra el Estado Islámico se había articulado en torno a dos estrategias: La Estrategia Contraterrorista sobre

Combatientes Extranjeros en Siria e Irak<sup>24</sup>, aprobada por el Consejo en octubre de 2014 y la Estrategia Regional para Siria, Irak y la amenaza del Estado Islámico<sup>25</sup>, adoptada por el Consejo en marzo de 2015.

Ambas estrategias tienen por finalidad apoyar los esfuerzos de países terceros para derrotar al Estado Islámico en sus respectivos países así como la detención y control del flujo de combatientes extranjeros que se enrolan en sus filas. En las dos estrategias mencionadas se presentan medidas antiterroristas y políticas.

Profundizaré fundamentalmente sobre la Estrategia Regional para Siria e Irak. Dicha estrategia pretende contrarrestar la amenaza que supone una organización terrorista como el Estado Islámico y establecer una transición política en Siria e Irak<sup>26</sup>.

La estrategia se divide en tres bloques: medidas comunes destinadas a Siria, Irak y otros países afectados, medidas enfocadas específicamente a Siria y medidas enfocadas específicamente a Irak.

Detener el flujo de combatientes extranjeros, fondos y armas para el Estado Islámico es el gran objetivo del primer bloque, referido a las medidas comunes para Siria, Irak y los países afectados. Del mismo modo, prevenir el extremismo religioso y la radicalización en los países de la región es cuestión prioritaria<sup>27</sup>.

Por otro lado, el bloque de medidas específicas para Siria pretende reforzar la oposición moderada y a sociedad civil local, ayudar en las labores de reconstrucción de la administración y proporcionar servicios básicos. El bloque de medidas específicas para Irak tiene como objetivo principal orientar al gobierno de Irak, asegurar la participación política y reforzar las competencias y la autonomía de la administración regional.

La estrategia de la Unión Europea contra el Estado Islámico se encuadra dentro de las líneas tradicionales de la respuesta de la Unión ante el terrorismo yihadista. La UE opta por apoyar esfuerzos internacionales, desgastar las capacidades de los terroristas y ofrecer asistencia diplomática, política, humanitaria y policial.

Sin embargo, a pesar de todos los apoyos ofrecidos por la Unión Europea, cabe decir que existen discrepancias por parte de diversos expertos en la materia que cuestionan la ambición de la UE al no ofrecer ningún tipo de intervención militar para

---

<sup>24</sup> Consejo de la Unión Europea. Outline of the Counter-Terrorism Strategy for Syria and Iraq, with particular focus on foreign fighters. Bruselas, enero, 2015.

<sup>25</sup> Consejo de la Unión Europea. EU Regional Strategy for Syria and Iraq as well as the ISIL/Da'esh Threat. Bruselas, marzo, 2015.

<sup>26</sup> RUIZ GRANADO, F., <<La estrategia de la UE contra el yihadismo en tiempos de ISIS>>, Boletín electrónico Instituto Español de Estudios Estratégicos, 29.07.2015.

<sup>27</sup> RUIZ GRANADO, F., <<La estrategia de la UE...>>, *op. cit.*, p.13.

solucionar conflictos sobre el terreno, pues lo consideran estrictamente necesario para que la seguridad y el apoyo sean eficaces.

En octubre de 2014, la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores, Federica Mogherini, afirmó que la Estrategia Europea de Seguridad (EES) de 2003, previamente desarrollada, estaba desactualizada y manifestó su intención de crear una nueva. La propia Comisión Europea considera abiertamente que la vigente EES está obsoleta y carece de capacidad operativa suficiente para afrontar el nuevo contexto de seguridad actual.

Además de las declaraciones de la Alta Representante acerca de la elaboración de una nueva EES, existe una tendencia generalizada cuya pretensión es actualizar dicha estrategia con el fin de que sea más eficaz y realista, adaptándola a las nuevas necesidades y a los nuevos retos y dificultades que plantean las nuevas formas de terrorismo yihadista.

La aproximación tradicional al contraterrorismo de la Unión Europea en el exterior, basado fundamentalmente en la asistencia a países terceros, es útil pero insuficiente. El modelo de estrategia adoptado por la UE en 2003 no puede hacer frente a la amenaza que presenta una organización terrorista como el Estado Islámico, estructurada, con diversas fuentes de financiación y con un auge de expansión nunca antes visto.

En la nueva estrategia deben establecerse mecanismos de respuesta ante escenarios de conflicto e inestabilidad en la vecindad europea. También debe tenerse en cuenta que la crisis económica y el recorte en los presupuestos de defensa han provocado una notable pérdida de presencia internacional de la UE<sup>28</sup>.

En mi opinión, la Unión Europea ha fundamentado su estrategia frente al terrorismo yihadista en la prevención de la radicalización y en la asistencia de los países terceros. El Tratado de Lisboa, como previamente se ha mencionado, otorga a la Unión una mayor capacidad de actuación en el exterior, no obstante no introdujo un cambio en la estructura de la estrategia de lucha contra el terrorismo. La irrupción del Estado Islámico en 2014 supuso un cambio sin precedentes en el escenario internacional, sin embargo, la Estrategia adoptada por la Unión Europea para afrontar esta amenaza, de tales dimensiones y nunca antes vista, sigue los parámetros de respuesta del terrorismo yihadista tradicional.

---

<sup>28</sup> RUIZ GRANADO, F., <<La estrategia de la UE...>>, *op. cit.*, p.17.

Por ello y concluyo, la estrategia de la Unión Europea no es adecuada para hacer frente a una amenaza como el Estado islámico y por tanto debe actualizarse. Del mismo modo, y no menos importante, quisiera finalizar este apartado dejando a debate la posibilidad de que la UE conforme una coalición internacional de carácter militar para luchar contra el Estado Islámico.

## 6. OBSTÁCULOS LEGALES EN LOS ESTADOS MIEMBROS: EL CASO DE ESPAÑA

El terrorismo yihadista es un fenómeno mutante, ha ido evolucionando. Esta mutación hace que nos estemos planteando si es necesario una modificación del código penal y si las leyes que tenemos son suficientes para afrontar este fenómeno yihadista.

Debemos cuestionarnos si nuestro ordenamiento jurídico, ante este fenómeno, dispone de una legislación suficiente. Nuestro código penal y nuestra legislación antiterrorista responden a una trayectoria del terrorismo autóctono de ETA. En lo referente a ello, se contempla un gran abanico de conductas, tales como la integración, pertenencia a organización terrorista, colaboración con organización terrorista, financiación, provocación de atentados terroristas y la difusión pública de consignas que induzcan a la comisión de atentados terroristas<sup>29</sup>.

El aparato mediático de organizaciones terroristas como por ejemplo el Estado Islámico se nutre del impulso del enemigo para demostrar su fuerza y fortaleza. En el momento en que las personas que son adoctrinadas por las redes de captación terrorista aceptan las condiciones que se les imponen, están iniciando una acción que puede ser calificada de terrorista.

Sin embargo, y como afirma Dolores Delgado, Fiscal de la Audiencia Nacional, el problema de nuestro ordenamiento jurídico al respecto no es que dispongamos de leyes penales sustantivas como es el caso del código penal que acojan conductas diversas, sino un problema de prueba, es decir, cómo demostrar esas conductas<sup>30</sup>. En ocasiones carecemos de prueba. Ante la dificultad de contar con una declaración o un testigo, la Fiscal considera imprescindible la prueba indiciaria o indirecta. No estamos

---

<sup>29</sup> Decisión Marco 2008/919/JAI del Consejo de 28 de noviembre de 2008 por la que se modifica la Decisión Marco 2002/475/JAI sobre la lucha contra el terrorismo.

<sup>30</sup> <<Movilización yihadista en Siria e Irak: desafíos para España>>, *Real Instituto Elcano*, Madrid, 1.10.2014. En: <https://www.youtube.com/watch?v=XbRqRxOS2qo>. Fecha de consulta: 29.4.2016.



acostumbrados a realizar análisis de investigación que incluyan indicios y pruebas que nos permitan contextualizar determinadas conductas.

El Tribunal Supremo es muy restrictivo en la valoración de aquellos indicios que pueden conducir al establecimiento de una actividad terrorista. La adscripción ideológica no es suficiente para catalogar a un individuo como un operativo terrorista. Sin embargo, y así lo afirma Dolores Delgado en la conferencia del Real Instituto Elcano, una adscripción ideológica unida a determinados indicios tales como mensajes a través de redes sociales, reuniones, visitas relaciones y vinculaciones nos pueden conducir a la determinación de que una persona ha sido captada, radicalizada y ha asumido los fines de la organización terrorista localizada en la zona de conflicto, como por ejemplo Irak y Siria.

Estas conductas mencionadas en la Ley penal sustantiva tienen una importantes carencias en la Ley Procesal. Por ejemplo, Ceuta y Melilla son dos importantes focos de radicalización terrorista en España, sin embargo, no disponemos de herramientas legales procesales que ofrecer como una buena ley de protección de testigos para que aquellas personas que quieran colaborar con la policía, con la justicia<sup>31</sup>. La colaboración ciudadana no tiene los cauces legales suficientes y necesarios para la cooperación.

Por otro lado, y ante un fenómeno mutante y avanzado tecnológicamente como el terrorismo actual, cabe decir que los agentes de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado infiltrados en sedes virtuales no disponen tampoco de los medios suficientes para actuar con seguridad jurídica y eficacia para que las pruebas recabadas en una investigación sean solventes, lícitas y válidas en un juicio oral. En palabras de la Fiscal, dotar de estas herramientas no supondría una gran dificultad, pero requieren una transformación, reforma incluso ampliación.

Fernando Reinares hace mención de las vinculaciones que España tiene con Marruecos y las califica de extraordinarias<sup>32</sup>. Nuestras investigaciones tienen una base fundamental en las actividades antiterroristas marroquíes. La extradición nos prohíbe, tanto a Marruecos como a España, a entregar a nuestros nacionales para que sean juzgados en uno u en otro país.

Ante esta situación, la Fiscal Dolores Delgado considera que aplicando el

---

<sup>31</sup> Disponemos de la Ley Orgánica 19/94, de 23 de diciembre, de protección a testigos y peritos en causas criminales.

<sup>32</sup> Fernando Reinares es investigador principal del Real Instituto Elcano y catedrático de Ciencia Política y Estudios de Seguridad en la Universidad Rey Juan Carlos. Imparte también docencia de postgrado en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado y en el Instituto Universitario Ortega y Gasset.

principio de reciprocidad, la persona debería ser juzgada en el lugar donde la prueba sea más sólida y donde haya un mayor número de elementos incriminatorios y probatorios. Del mismo modo, propone, por ejemplo y con la finalidad de solventar este obstáculo legal, una entrega temporal de un español a Marruecos para que se le juzgue en el entorno de su propia red, de su propia célula terrorista, con todas las pruebas del material incriminatorio, y después que cumple la condena en España. Con ello, la Fiscal presenta la posibilidad de cooperación que nos permitiría acotar los espacios de impunidad.

La última reforma introducida en la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) con la Ley 1/2014 que reforma la jurisdicción universal<sup>33</sup>. Se modifica la jurisdicción universal, la cual se había demostrado eficaz y eficiente en la lucha contra el terrorismo. No se establecían límites, ni del lugar de la comisión del hecho, ni de la personalidad del autor, ni de la personalidad de la víctima, bastaba con acreditar que un hecho era delito de terrorismo.

Ahora, con la reforma de la Ley de jurisdicción universal, de la LOPJ, se han establecido una serie de trabas procesales que eran innecesarias para investigar delitos de terrorismo. De modo y manera que se requiere, cuando el delito se ha cometido en el extranjero, la querrela del Ministerio Fiscal.

La Fiscal Dolores Delgado realiza una comparación trascendental. Cuando teníamos un principio de jurisdicción universal absoluto en materia de terrorismo se desarrollaban investigaciones concurrentes de los estados, es decir, los diferentes estados investigaban para conformar todo el material probatorio para después ponerlo a disposición de aquel país que tuviera al criminal responsable y estuviera en las mejores condiciones de enjuiciar con el material probatorio más contundente. Actualmente esto no está sucediendo. Hablamos de obstáculos legales, de trabas, en la lucha contra la actividad terrorista que imposibilitan actuar de una manera eficaz y directa. Nos encontramos ante una situación que exige la reforma de diversos aspectos legales, por ello, y para la exposición del presente apartado, se ha considerado necesaria la explicación de parte de la ponencia llevada a cabo por la Fiscal Dolores Delegado.

---

<sup>33</sup> Ley Orgánica 1/2014, de 13 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, relativa a la justicia universal.

### III. EUROPOL Y COOPERACIÓN POLICIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

El segundo capítulo consta de dos apartados relacionados, la Oficina Europea de Policía (EUROPOL) y la cooperación policial entre la Unión y los diferentes Estados miembros que la componen. Considero estrictamente necesario presentar Europol y la cooperación policial conjuntamente, pues aquélla se constituye como el núcleo fundamental de la cooperación policial y tiene un peso mayor que el resto de agencias y organismos que contribuyen al desarrollo de ésta misma actividad.

#### 1. OFICINA EUROPEA DE POLICÍA. EUROPOL

A finales de 2010, Europol culminó su primer año de funcionamiento como agencia de la Unión Europea y prosiguió con su misión de apoyar a las autoridades policiales de la UE en la lucha contra la delincuencia internacional y terrorismo<sup>34</sup>. En ese mismo año el Consejo Europeo aprobó la Estrategia de Seguridad Interior (ESI) de la Unión Europea<sup>35</sup>.

La Estrategia de Seguridad Interior de la UE asigna una función fundamental a la Oficina Europea de Policía. La desarticulación de las redes delictivas y terroristas internacionales constituye la actividad primordial de Europol y su objetivo más importante. Europol colabora con los Estados miembros en sus investigaciones, actividades operativas y proyectos para afrontar tales amenazas.

El presente apartado mostrará algunos rasgos generales de la agencia de la Unión Europea Europol, tales como su composición, su estructura y su funcionamiento. No obstante y con la finalidad de focalizar una de sus funciones prioritarias, profundizaré en su labor de lucha contra el terrorismo internacional.

##### 1.1 Composición, estructura y marco legal de Europol

La Oficina Europea de Policía tiene su sede en La Haya (Países Bajos) y cuenta con la colaboración de más de 900 agentes y 100 analistas, por tanto la Oficina es

---

<sup>34</sup> Las agencias de la Unión Europea son organismos creados por la UE para desempeñar una función específica de naturaleza técnica, científica o administrativa. Europol ayuda a las autoridades policiales y judiciales nacionales a combatir la delincuencia internacional y el terrorismo.

<sup>35</sup> El Consejo Europeo aprobó la Estrategia de Seguridad Interior (ESI) de la Unión Europea (UE) en su reunión del 25 y 26 de marzo de 2010. La estrategia establece los retos, los principios y las directrices para abordar las amenazas para la seguridad relacionadas con la delincuencia organizada, el terrorismo y las catástrofes naturales y de origen humano.

considerada como uno de los centros de capacidad analítica más importantes de la Unión Europea. Asimismo, Europol realiza cada año aproximadamente 18.000 investigaciones entre países fronterizos<sup>36</sup>.

La organización interna de Europol muestra su carácter de organismo de cooperación entre Estados. El Consejo de Administración está formado por representantes de los Estados miembros y de la Comisión Europea y marca la línea de actuación de la Oficina. El director, desde el año 2009 Rob Wainwright, ostenta la representación de la Agencia y se ocupa de la gestión operativa de la misma, incluyendo la organización de las diferentes unidades de investigación. Cada país cuenta con una Unidad Nacional de Europol, que es el órgano de enlace entre Europol y los cuerpos policiales de cada país.

La actividad de Europol se encuentra regulada en la Decisión del Consejo 2009/371/JAI de 6 de abril de 2009, por la que se crea la Oficina Europea de Policía, en vigor desde el 1 de enero de 2010.

Europol es una agencia operativa las 24 horas del día los 365 días del año. Sus beneficiarios son principalmente los cuerpos y fuerzas de seguridad y los Estados miembros de la UE, que reciben el apoyo en sus investigaciones, actividades y proyectos para hacer frente a las diferentes amenazas delictivas.

## 1.2 Funciones y prioridades de Europol

Como agencia de la Unión Europea competente en materia policial, la misión de la Oficina Europea de Policía consiste en ayudar a los Estados miembros en la prevención y lucha contra la delincuencia internacional y terrorismo.

Europol realiza diversas actividades operativas con la finalidad de combatir la trata de seres humanos, explotación sexual de menores, falsificación del euro, delitos contra la propiedad intelectual o el blanqueo de dinero, entre otras. Sin embargo, y con la intención de dar continuidad al primer bloque presentado previamente, me centraré fundamentalmente en la labor que Europol desempeña en la lucha contra el terrorismo internacional.

La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea adoptada por el Consejo el año 2010 configura la política de la Unión a largo plazo en el campo de la actuación policial. Se enumeran directrices estratégicas de actuación. La Comunicación de la

---

<sup>36</sup> Véase en web oficial de Europol: <https://www.europol.europa.eu/content/page/about-us>. Fecha de consulta: 3.4.2016.

Comisión Europea está dirigida a promover la ejecución de la Estrategia<sup>37</sup>. En ella se distinguen cinco objetivos de la seguridad interior, de los cuales tres (desarticulación de redes delictivas, prevención de terrorismo y seguridad del ciberespacio) competen en gran medida a Europol.

### 1.3 Actividades operativas de Europol: Terrorismo

Europol presta apoyo operativo permanente a las autoridades policiales de la Unión Europea. Del mismo modo, la ayuda puede extenderse a los Estados miembros a través de una oficina móvil de Europol, con la finalidad de ofrecer asistencia sobre el terreno en los distintos países.

El terrorismo sigue constituyendo una grave amenaza para los Estados miembros de la UE. La lucha contra el extremismo y el terrorismo yihadista son objetivos prioritarios para la Unión Europea y Europol.

Del mismo modo, coordina y colabora enormemente para que las investigaciones contraterroristas llevadas a cabo por los Estados miembros se salden con éxito. Para ello cuenta con diferentes herramientas, tales como la evaluación de amenazas, intercambio de información entre los diferentes Estados miembros, el suministro de conocimientos especializados a través de las unidades nacionales de Europol, la Red de Primera Respuesta o el Dispositivo de seguimiento de *modus operandi*, que se expondrán a continuación con la finalidad de mostrar más detalladamente la importancia de cada uno de estos organismos.

#### *A) Dispositivo de seguimiento del modus operandi*

Es un medio que tiene por finalidad desarrollar un modelo de actividad que evalúe actos terroristas e investigaciones sobre terrorismo que afecten a la seguridad en la Unión Europea. El objetivo consiste en proporcionar conocimientos especializados e información en tiempo real a los servicios de inteligencia de los Estados miembros.

#### *B) Red de Primera Respuesta*

Es una herramienta desarrollada por Europol que permite a los servicios policiales responder a tiempo a los atentados terroristas que se perpetren en Europa, es decir, un

---

<sup>37</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo titulada «La Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura» [COM(2010) 673 final].

equipo de expertos en materia contraterrorista puede mobilizarse de inmediato con el fin de ayudar a los Estados miembros en cuestiones operativas o de coordinación.

#### 1.4 El Centro Europeo Contra el Terrorismo

El Centro Europeo Contra el Terrorismo (ECTC) fue presentado por el director de la Oficina Europea de Policía durante la Reunión Informal de Ministros de Interior y Justicia de la Unión Europea<sup>38</sup>. El principal objetivo del centro es reforzar la respuesta de los Estados miembros ante el terrorismo.

El Centro Europeo Contra el Terrorismo surge por la necesidad de la Unión Europea de fortalecer la respuesta antiterrorista ante la posibilidad de que se registren nuevos atentados dentro de espacio europeo.

El centro está inscrito dentro de Europol y fue una de las propuestas que se adoptaron en la Reunión Informal de Ministros de Interior y Justicia extraordinaria tras los atentados de París en noviembre de 2015.

El ECTC es un eje de información centralizada, a través del cual los Estados miembros pueden intercambiar información, inteligencia y apoyo para hacer frente al terrorismo.

En este aspecto, sería conveniente destacar la función de la red de intercambio de información (SIENA)<sup>39</sup>. Es una herramienta para dotar de celeridad, seguridad y facilidad de uso de la comunicación y el intercambio de información operativa y estratégica sobre actividades delictivas entre Europol, los Estados miembros y los países terceros que mantienen acuerdos de cooperación con Europol. El Panorama de Europol es el informe general sobre las actividades de Europol comprendidas entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de cada año, es una publicación anual. Según el Panorama de Europol de 2011, el 30% del volumen total de intercambio de información a través del sistema SIENA fue sobre estupefacientes y tan solo el 10% sobre terrorismo.

El análisis operativo, es decir, la investigación de los casos de incidentes y respuestas coordinadas de los Ficheros de Análisis sobre Terrorismo (AWF), es otro de

---

<sup>38</sup> El Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) está formado por los ministros de Justicia y Asuntos de Interior de todos los Estados miembros de la UE. En general, los ministros de Justicia se encargan de la cooperación judicial en asuntos civiles y penales y de los derechos fundamentales, mientras los ministros de Interior se ocupan de la migración, la gestión de las fronteras y la cooperación policial, entre otras cuestiones. Pero no todos los Estados miembros de la UE tienen la misma división de funciones entre ministros. El Consejo JAI se encarga también de la protección civil. El Consejo JAI se reúne aproximadamente cada tres meses.

<sup>39</sup> La Aplicación Segura de la red de Intercambio de Información (SIENA) garantiza que el envío de información entre los Estados miembros de la Unión Europea y Europol se realice de manera segura.

los campos que el Centro Europeo Contra el Terrorismo pretende mejorar. El control sobre los combatientes terroristas extranjeros que viajan a zonas de conflicto es fundamental. Del mismo modo, el seguimiento de la financiación terrorista y el aparato publicitario resultan trascendentales para asfixiar el terrorismo<sup>40</sup>.

El Sistema de Información de Europol permite la consulta de datos acerca de delitos, infractores y otras cuestiones con la finalidad de asistir a los Estados miembros y a Europol en la lucha contra el terrorismo, la delincuencia organizada y otras formas de delincuencia grave<sup>41</sup>. El intercambio de información entre los Estados miembros, Europol y países terceros es fundamental para facilitar el seguimiento y captura de terroristas. La coordinación entre las distintas fuentes de información y los sistemas de almacenamiento de datos permite que el control, tanto en el espacio Schengen como en países terceros, sea eficiente.

El Centro Europeo Contra el Terrorismo, con el objeto de complementar el análisis de rutas de viajes e indicadores de riesgos y con el fin de minimizar la actividad terrorista, efectúa la integración de la red de unidades de inteligencia financiera y controla los datos del Registro de Nombres de Pasajeros (PNR). Asimismo, el ECTC dispone de investigadores expertos en terrorismo y personal altamente cualificado para la realización de análisis y evaluaciones.

Otras de las funciones que el ECTC puede llevar a cabo son la coordinación de operaciones de alto impacto entre los Estados miembros y el despliegue de un Equipo de Respuesta Inmediata. Con estas medidas se pretende que el Centro Europeo Contra el Terrorismo sea el centro de información contra el terrorismo en la Unión Europea mediante el desarrollo de investigaciones y reacciones coordinadas en caso de atentado terrorista<sup>42</sup>.

El Centro Europeo Contra el Terrorismo fue presentado por el director de Europol, Rob Wainwright en Ámsterdam ante los ministros del Interior de la Unión Europea y estará dirigido por el coronel de la Guardia Civil Manuel Navarrete, quien desde julio de 2014 está al frente del área de Contraterrorismo e Inteligencia financiera de Europol.

La función desempeñada por Europol constituye una labor trascendental en el escenario de la Unión Europea e internacional. Son numerosas las investigaciones

---

<sup>40</sup> <<El jefe del Centro Europeo antiterrorista destaca la necesidad de controlar los flujos de dinero del Estado Islámico>>, en *Euroefe*, 29.01.2016.

<sup>41</sup> Panorama de Europol. La Haya, 7 de mayo de 2012. Fichero nº 1423-74r2.

<sup>42</sup> NAVARRETE, M., <<Un español, al frente de la lucha antiterrorista en la Unión Europea>>, *lainformación.com*, 25.01.2016.

llevadas a cabo con éxito y desde mi punto de vista conforma un órgano esencial en la lucha contra el terrorismo. Considero especialmente relevante su actividad, pues coordinar los cuerpos policiales de los diferentes Estados miembros y conseguir que todos ellos miren hacia una misma dirección, conlleva una gran dificultad, más aún cuando el objetivo es la lucha contra el terrorismo internacional.

## 2. COOPERACIÓN POLICIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la desaparición de la <<estructura en pilares>> han posibilitado que la Unión Europea disponga de más medios para fomentar la cooperación policial. El núcleo fundamental de dicha cooperación es la Oficina Europea de Policía. Expuesta anteriormente, constituye un elemento central de la estructura interna de seguridad. El respeto de los derechos fundamentales y la protección de los datos personales son estrictamente necesarios en la cooperación policial.

### 2.1 Objetivo de la cooperación policial

La eficacia de la cooperación policial es indispensable para que la Unión Europea pueda ser un espacio seguro. La cooperación transfronteriza entre las fuerzas y cuerpos de seguridad está orientada a prevenir y detectar los delitos de carácter penal en toda la Unión Europea. El tráfico de drogas, la trata de seres humanos o la delincuencia organizada son, entre otros, delitos graves sobre los que trabaja la Unión y los diferentes organismo y agencias que contribuyen a la cooperación policial. Sin embargo, y siguiendo la línea de lucha contra el terrorismo, en el presente trabajo de investigación, se profundizará sobre dicha amenaza como objetivo prioritario de la cooperación policial.

### 2.2 Resultados de la cooperación policial

La cooperación policial entre los Estados miembros comienza en 1976, a través del <<Grupo de Trevi>><sup>43</sup>. Una red intergubernamental formada por representantes de

---

<sup>43</sup> DÍAZ DÍAZ, J.E., *Cooperación y colaboración internacional en la lucha contra el terrorismo*, 5 de marzo de 2007. <<En 1975 el Consejo de los Ministros de Interior de los nueve países entonces integrantes de la Comunidad Económica Europea (CEE) decidió mantener conversaciones conjuntas sobre la problemática terrorista, delincuencia organizada, orden público e intercambio de conocimientos y experiencias sobre explosivos. Como continuación a una serie de encuentros y colofón de los debates indicados, en una nueva reunión celebrada el 29 de junio de 1976 en Luxemburgo se configuraron los Grupos Trevi para que la colaboración fuera permanente en diferentes ámbitos de sus competencias, dedicándose el Grupo I al terrorismo. España se incorporó a Trevi como miembro observador en 1979. En 1983, a petición del ministro del Interior, se le concedió voz en temas de terrorismo pero no voto, y en 1986, con su adhesión a las Comunidades, se integró de pleno derecho>>.



los Ministerios de Justicia y Asuntos de Interior. Posteriormente, el Tratado de Maastricht estableció cuestiones de interés común, como el terrorismo o delincuencia internacional, que requerían una cooperación policial y se estableció el principio para crear la Oficina Europea de Policía, Europol. No obstante, la cooperación policial ya había sido puesta funcionamiento antes de la constitución de Europol. Con la creación del Espacio Schengen en 1985 la cooperación policial transfronteriza se hizo realidad.

Para recalcar la importancia de la cooperación policial en materia antiterrorista, sería conveniente mencionar el Tratado de Prüm<sup>44</sup>. Es un Tratado de Derecho internacional, adoptado al margen de la Unión Europea, pero estrechamente relacionado con la Unión en cuanto a su contenido. Establece un marco legal para profundizar la cooperación entre los Estados miembros en la lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la inmigración ilegal. Asimismo prevé el intercambio entre las partes contratantes de perfiles con la información contenida en el ADN, datos dactiloscópicos, registros de matriculación de vehículos y datos personales y no personales relacionados con la cooperación policial transfronteriza.

### 2.3 Marco institucional vigente

Haciendo referencia al marco institucional vigente, se ha visto simplificado considerablemente con el Tratado de Lisboa, según el cual la gran mayoría de las medidas de cooperación policial se adoptan mediante el procedimiento legislativo ordinario y se someten al control del Tribunal de Justicia, tal y como se expone en el Capítulo 5 del presente Tratado, concretamente en los artículo 69 F, 69 G y 69 H<sup>45</sup>.

No obstante, y aún dejando de lado las características específicas del espacio de libertad, seguridad y justicia, la cooperación policial, junto con la cooperación judicial en materia penal, no se ha incorporado totalmente en el marco comunitario y mantiene algunas de sus características originales. Así pues, la Comisión comparte su poder de iniciativa con los Estados miembros, siempre que representen a una cuarta parte de los miembros del Consejo.

---

<sup>44</sup> Instrumento de ratificación de España del Convenio relativo a la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la migración ilegal, hecho en Prüm el 27 de mayo de 2005. <<BOE>> número 307, de 25 de diciembre de 2006, p. 45524-45534.

<sup>45</sup> Tratado de Lisboa. <<Diario Oficial de la Unión Europea>>, número C 306, de 17 de diciembre de 2007, p. 67.

## 2.4 Agencias y otros organismos de cooperación policial

A continuación se mencionarán algunos de los organismos y agencias de la Unión Europea que juegan un papel fundamental en la cooperación policial. Además de la Agencia Europea de Policía, previamente expuesta, mostraré otras entidades de notable referencia.

### *A) Escuela Europea de Policía (CEPOL)*

La CEPOL es una agencia de la Unión Europea. Creada en el año 2000, constituye una red de cooperación policial integrada por los centros nacionales de formación de los servicios de policía de los estados miembros de la Unión Europea<sup>46</sup>. Su sede se localiza en Budapest (Hungría). Su objetivo es desarrollar un enfoque en común y una cooperación transfronteriza en materia de prevención y lucha contra la delincuencia y terrorismo en la Unión Europea mediante cursos y seminarios destinados a policías cualificados.

Las actividades de la Escuela Europea de Policía se centran principalmente en ofrecer sesiones de formación basadas en normas europeas a los altos funcionarios de policía.

La creación y el desarrollo de este tipo de agencias permite que los cuerpos de policía de los diferentes Estados miembros de la Unión puedan estar actualizados sobre las amenazas y principales focos de delincuencia, así como criminales internacionales y terroristas, y aumentar el rendimiento y la capacidad de trabajo de manera conjunta.

Desde mi punto de vista compartir la información y comunicarla constituyen dos acciones indispensables para mejorar la coordinación y cooperación entre las fuerzas y cuerpos de seguridad de los Estados miembros, con el fin de hacer de la Unión Europea un lugar más seguro.

### *B) Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior (COSI)*

Aparte de los tímidos avances realizados a través de Europol y los equipos de investigación, la cooperación, en un primer momento, se limitó a la celebración de una reunión bianual en el Club de Berna. Un foro compuesto por los jefes de los servicios de

---

<sup>46</sup> Decisión 2005/681/JAI del Consejo de 20 de septiembre de 2005.

seguridad nacional de varios países europeos y orientado al intercambio voluntario de información en materias de terrorismo y delincuencia organizada.

A partir de esta idea, el Tratado de Lisboa va más allá y dispone, en el artículo 71 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el fundamento jurídico para el Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior cuya creación oficial tiene su origen en la Decisión del Consejo de 25 de febrero de 2010.

Entre las diversas funciones y responsabilidades del COSI podemos destacar algunas como la evaluación de las deficiencias de la cooperación operativa, formular recomendaciones concretas y prestar ayuda al Consejo en virtud de la <<cláusula de solidaridad>>, mencionada en el artículo 222 del TFUE.

Asimismo, el COSI se encuentra anclado en las diferentes capitales nacionales, a través de los representantes de los Estados miembros, que se reúnen en Bruselas y cuentan con el apoyo de los consejeros de Justicia y Asuntos de Interior.

### *C) El Centro de Análisis de Inteligencia de la Unión Europea (Intcen)*

Forma parte del Servicio Europeo de Acción Exterior, sin embargo no es un organismo de cooperación policial propiamente dicho. No obstante, contribuye a dicha cooperación policial, pues efectúa una evaluación de las amenazas basándose en la información que le proporcionan los servicios de inteligencia y cuerpos policiales.

Del mismo modo, el Centro de Análisis de Inteligencia de la Unión Europea realiza aportaciones útiles en términos operativos, por ejemplo en materia terrorista, como el suministro de información a escala de la Unión Europea acerca de los destinos, motivaciones y desplazamiento de terroristas.

Por último y para concluir, cabe decir que, centrándonos en la cooperación internacional, el primer paso necesario pasa por mejorar e incrementar los flujos de información entre las autoridades judiciales nacionales competentes en materia de terrorismo y las correspondientes agencias de la Unión Europea.

La estrategia europea antiterrorista de la Unión Europea no puede agotarse en sus propias fronteras exteriores. El terrorismo es una amenaza que surge y se desarrolla en un mundo globalizado y está estrechamente vinculado a la evolución de los acontecimientos en otros países, particularmente el Norte de África y Oriente Medio.

La Unión Europea coopera operativa y estratégicamente con Estados Unidos y Turquía, y debe seguir haciéndolo porque constituyen dos Estados de gran peso en el

escenario internacional. Estados Unidos es el Estado más poderoso económica y militarmente y Turquía se localiza en un lugar estratégico, siendo la puerta a Europa desde Oriente Medio. La relación con terceros Estados es esencial para la cooperación internacional y abarca desde diálogos políticos hasta la adopción de acuerdos de cooperación en materia penal y antiterrorista.

A pesar de que la cooperación judicial en materia de terrorismo había sido siempre legataria de la cooperación policial, la compleja realidad del terrorismo yihadista, y más concretamente del Estado Islámico, ha puesto evidencia que la lucha contra el terrorismo exige contar con estructuras de coordinación permanentes y especializadas que garanticen la seguridad de todos los ciudadanos.

#### IV. CONCLUSIONES

- El terrorismo yihadista plantea a la Unión Europea un gran reto. Se trata de un desafío que debe estar presidido por la garantía de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos de la Unión. Este es el escenario jurídico en el que se desarrolla esta nueva realidad.
- Los atentados suicidas ocurridos en Madrid y Londres marcaron un antes y un después en la lucha contra el terrorismo en la Unión Europea. Quedó en evidencia que el terrorismo podía atacar en cualquier momento y en cualquier lugar los cimientos del sistema democrático, hecho que ya se constató tras los ataques del 11 de septiembre en Estados Unidos. Se iniciaba así un largo camino por recorrer en la lucha contra el yihadismo.
- Desde ese momento la Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo diseñó los fundamentos para hacer frente a esta nueva amenaza, con el propósito de construir una Europa que permitiera a sus ciudadanos vivir con libertad, seguridad y justicia.
- Por todo lo expuesto, el terrorismo yihadista se ha convertido en un asunto prioritario para la Unión Europea, cuyo tratamiento requiere abordar la radicalización de sectores sometidos a la influencia del Islam a través de las redes sociales. El fenómeno descrito, ha permitido constatar el hecho de que jóvenes de diversos países de la Unión y con pasaporte europeo se hayan alistado en las filas del Estado Islámico. El desatino de las políticas de integración seguidas por los Estados miembros ha favorecido el auge de segregacionismos sectarios, que a la postre se han convertido en un caldo de cultivo del que extraer futuros terroristas.
- La Unión Europea trata de asentar su estrategia de lucha en la prevención de la radicalización y en la asistencia a los países terceros, pero la labor resulta verdaderamente compleja, ya que no acaba de encontrar fórmulas eficaces de actuación.

- El terrorismo yihadista es un fenómeno mutante, que ha ido evolucionando. Este hecho plantea la posibilidad de introducir modificaciones en el Código Penal español. Es preciso plantearse si el ordenamiento jurídico dispone de una legislación suficiente en este sentido. Una serie de obstáculos legales y de trabas jurídicas imposibilitan contrarrestar de forma eficiente la actividad terrorista. La reforma de diversos fundamentos legales parece totalmente necesaria.
- La labor desempeñada por Europol en el marco europeo es fundamental. El hecho de coordinar los diferentes cuerpos policiales de los Estados miembros supone una declaración de intenciones firme para combatir la lacra terrorista.
- Es fundamental mejorar e incrementar los flujos informativos entre las diferentes autoridades judiciales nacionales competentes en materia de terrorismo y las correspondientes agencias de la Unión Europea. La estrategia europea antiterrorista de la Unión no puede acabarse en sus propias fronteras. El terrorismo es una amenaza que surge y se desarrolla en un mundo globalizado y que está estrechamente vinculado al carácter de los acontecimientos acaecidos en otros países, especialmente en el Magreb y Oriente Medio. La Unión Europea coopera estrechamente con Estados Unidos y Turquía, lo que transmite mayor firmeza a esta alianza antiterrorista. El potencial de Estados Unidos y la ubicación geográfica de Turquía se convierten en elementos clave para comprender la esencia de esta alianza. Solo así se puede entender la política antiterrorista actual, lo que permite comprender la existencia de un extenso campo abierto a futuras y, necesarias, investigaciones.

## V. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS DOCUMENTALES

- Libros:

ÁLVAREZ VERDUGO, M., *La política de seguridad y defensa en la Unión Europea*, DYKINSON, España, 2004.

PALOMARES LERMA, G., *Política de seguridad de la Unión Europea: realidades y retos par a el siglo XXI*, TIRANTE LO BLANCH, 2001.

RAMÓN REYERO, E., *Fuentes de información de la Unión Europea y Organismos Internacionales*, Mercodes, Madrid, 2011.

CHARVAT, J.P., *Homeland Security Organization in Defence Against Terrorism*, IOS Press, Ankara, 2012.

- Revistas y artículos de prensa:

ARTEAGA MARTIN, F., <<Medidas antiterroristas de la Unión Europea antes y después del 11-M>>, IUISI, 2004.

COSIDÓ GUTIÉRREZ, I., <<El futuro de la Defensa Europea>>, en *Cuadernos de Estrategia*, nº 129, 2004, p. 28.

DÍAZ MATEY, G. Y RODRÍGUEZ BLANCO, P., <<La Unión Europea y el terrorismo islamista>>, en *Revista Unisci*, nº 39, 2015.

GONZÁLEZ, R., <<Sunies y Chiíes, un conflicto por el poder vestido de cisma religioso>>, *El País*, de 03.01.2016.

JIMÉNEZ-VILLAREJO FERNÁNDEZ, F., <<Cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo en la Unión Europea>>, en *ELDERECHO.COM*, 01.02.2016.

REINARES, F., <<Califato y terrorismo global>>, *El País*, Opinión, 10.7.2014.

REINARES, F., <<Fábricas de terroristas>>, *El País*, 27.10.2015.

RIVAS SÁNCHEZ, F.J., <<La Unión Europea y la lucha contra el terrorismo>>, en *Boletín de información*, nº 290, 2005.

RUIZ GRANADO, F., <<La estrategia de la UE contra el yihadismo en tiempos de ISIS>>, *Boletín electrónico Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 29.07.2015.

SORROZA BLANCO, A., << La UE y la lucha contra el terrorismo, del 11-M al 7-J>>, en *ARI*, nº 92, 2004, pp. 1-9.

THIEUX, L., <<La Unión Europea frente al terrorismo global>>, en *Papeles*, nº 86, 2004, pp. 95-103.

BURES, O., <<Intelligence sharing and the fight against terrorism in the EU: lessons learned from Europol>>, en *European View*, 2016, pp. 1-10.

- Webgrafía

- Convenio de Viena sobre Relaciones Consulares de 24 de abril de 1963:

[https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1970-257](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1970-257).

Fecha de consulta: 7.4.2016

- Cooperación policial y judicial en materia penal:

[http://eurlex.europa.eu/summary/glossary/police\\_judicial\\_cooperation.html?locale=es](http://eurlex.europa.eu/summary/glossary/police_judicial_cooperation.html?locale=es).

Fecha de consulta: 8.5.2016

- El funcionamiento de la Unión Europea:

<http://www.europa.eu.int>. Fecha de consulta: 7.3.2016

- El futuro de la Defensa Europea:

<http://www.gees.org>. Fecha de consulta: 10.3.2016

- El proceso político de la PESC:

<http://www.cibdog.org>. Fecha de consulta: 7.3.2016

- España, bajo la amenaza del islamismo radical:

<http://www.elmundo.es/especiales/11-m/la-decada/4.html>. Fecha de consulta: 5.5.2016

- Estrategia Europea de Seguridad:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Ar00004>.

Fecha de consulta: 12.4.2016

- Eurojust:

<http://www.eurojust.europa.eu>. Fecha de consulta: 1.4.2016

- Europol:

<http://www.agpd.es/portalwebAGPD/index-ides-idphp.php>.

Fecha de consulta: 27.5.2016

- Europol:

<http://www.europol.europa.eu>. Fecha de consulta: 24.3.2016

- Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea:

<http://www.iss-eu.org>. Fecha de consulta: 13.3.2016



- Instituto Español de Estudios Estratégicos:  
<http://www.ieee.es>. Fecha de consulta: 20.3.2016
- La cooperación policial:  
[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayF.html?ftuId=FTU\\_5.12.7.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayF.html?ftuId=FTU_5.12.7.html).  
Fecha de consulta: 16.5.2016
- La lucha contra el terrorismo en Europa: no se trata sólo de libertad y seguridad, sino también de medios:  
[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/comentario-arteaga-lucha-contra-terrorismo-europa-libertad-seguridad-medios](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-arteaga-lucha-contra-terrorismo-europa-libertad-seguridad-medios). Fecha de consulta: 3.5.2016
- La lucha contra el terrorismo en la Unión Europea:  
<http://www.consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorism/>.  
Fecha de consulta: 14.4.2016
- Libertad y seguridad:  
[http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/freedom\\_and\\_security.html](http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/freedom_and_security.html).  
Fecha de consulta: 14.5.2016
- Ministerio de Defensa:  
<http://www.defensa.gob.es>. Fecha de consulta: 24.3.2016
- Ministerio del Interior:  
<http://www.interior.gob.es>. Fecha de consulta: 24.3.2016
- Oficina Europea de Policía:  
[http://europa.eu/abouteu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/pol\\_agencies/europol/index\\_es.htm](http://europa.eu/abouteu/agencies/regulatory_agencies_bodies/pol_agencies/europol/index_es.htm). Fecha de consulta: 26.5.2016
- Real Instituto Elcano:  
<http://www.realinstitutoelcano.org>. Fecha de consulta: 17.3.2016
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea:  
<https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>. Fecha de consulta: 24.5.2016
- Tratado de Lisboa:  
[https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Trat\\_lisboa.pdf](https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Trat_lisboa.pdf).  
Fecha de consulta: 24.5.2016
- Unión Europea: Espacio de libertad e inseguridad:  
<http://www.gees.org>. Fecha de consulta: 13.3.2016

