

# La Unión Europea y la creación de un espacio de seguridad y justicia

Visión histórica de la lucha contra el terrorismo internacional en Europa

*The European Union and the creation of a security and justice.  
Historical Overview of the fight against international terrorism in Europe*

RECIBIDO: EL 28 DE SEPTIEMBRE 2010 / ACEPTADO: 13 DE OCTUBRE 2010

**Sagrario MORÁN BLANCO**

Profesora Contratada Doctora  
Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales  
Universidad Rey Juan Carlos  
mariasagrario.moran@urjc.es

**Resumen:** En este artículo se analiza la progresiva creación de un espacio de seguridad y justicia en el ámbito europeo, así como de las principales herramientas de las que dispone la Unión Europea para hacer frente al terrorismo internacional. Un terrorismo internacional que ha tenido dos vertientes fundamentales en Europa. La vertiente anarquista que llevó a cabo numerosos atentados terroristas a finales del siglo XIX y principios del XX, y que esta en la base de las primeras iniciativas europeas en la lucha contra la violencia política. Y dos, la vertiente islamista, que adquiere un gran protagonismo desde principios del siglo XXI y que significó un revulsivo extraordinario para la creación de un espacio de seguridad y justicia en el ámbito de la Unión Europea.

**Palabras clave:** Unión Europea, terrorismo, anarquismo, islamismo, cooperación policial, cooperación judicial, euroorden, comisario europeo.

**Abstract:** This article discusses the progressive creation of a security and justice at the European level, as well as the main tools available to the European Union to tackle international terrorism. An International terrorism has had two fundamental aspects in Europe. The slope anarchist who conducted numerous terrorist attacks in the late nineteenth and early twentieth centuries, and that is at the base of the first European initiatives in the fight against political violence. And two, the Islamic side, which takes a big star since the early twenty-first century and that was a shock extraordinary for the creation of an area of security and justice in the European Union level.

**Key words:** European Union, terrorism, anarchism, Islamic, police cooperation, judicial cooperation, European arrest warrant, a European Commissioner.

**Résumé:** Cet article décrit la création progressive d'une sécurité et de justice au niveau européen, ainsi que les principaux outils à la disposition de l'Union européenne pour lutter contre le terrorisme international. Le terrorisme international a eu deux aspects fondamentaux en Europe. L'anarchiste de pente qui a mené de nombreuses attaques terroristes à la fin du XIXe et du début du XXe siècle, et qui a été la base des premières initiatives européennes dans la lutte contre la violence politique. Et deux, du côté musulman, qui prend une grande star depuis le début du vingt et unième et qui a été un choc extraordinaire pour la création d'un espace de sécurité et de justice dans le niveau de l'Union européenne.

**Mots Clés:** Union européenne, le terrorisme, l'anarchisme, islamique, la coopération policière, coopération judiciaire, un mandat d'arrêt européen, un commissaire européen.

**Sumario:** I. INTRODUCCIÓN. ORIGENES DEL FENÓMENO TERRORISTA. II. TERRORISMO ANARQUISTA, EL PRIMER MODELO DE TERRORISMO EN EL PANORAMA INTERNACIONAL. 1. Actuación policial y judicial contra el anarquismo-terrorista en Europa. 2. La cooperación en Europa en materia de justicia e interior. III. NUEVA FORMA DE TERRORISMO INTERNACIONAL. EL TERRORISMO ISLAMISTA EN EUROPA. 1. Europa, en el punto de mira de Al Qaeda. 2. La estrategia europea en la lucha contra el terrorismo internacional (2005). 3. Reclutamiento y radicalización de islamistas: Fuentes de Financiación. IV. CONCLUSIONES.

## I. INTRODUCCIÓN. ORÍGENES DEL FENÓMENO TERRORISTA

Aunque el fenómeno terrorista en Europa se ubica en el siglo XIX, sus antecedentes históricos se encuentran en la etapa de la Revolución Francesa durante el gobierno de Robespierre. Precisamente el término *terrorismo* surgió en dicha etapa para hacer referencia al «sistema, régimen de terror» utilizado por los jacobinos entre 1793 y julio de 1794, y que culminó con la decapitación del rey Luis XVI, con fusilamientos, ahorcamientos, incendios y saqueos masivos. Según un diccionario francés publicado en 1796, los jacobinos franceses utilizaron el término en sentido positivo al hablar y al escribir sobre sí mismos<sup>1</sup>. Más adelante sirvió para definir los atentados perpetrados por los revolucionarios rusos del *Naródnaiá Vólia* (Voluntad del Pueblo), una organización que actuó entre enero de 1878 y marzo de 1881.

## II. TERRORISMO ANARQUISTA, EL PRIMER MODELO DE TERRORISMO EN EL PANORAMA INTERNACIONAL

En Europa el anarquismo del siglo XIX<sup>2</sup>, vinculado con el nacimiento de un vigoroso movimiento obrero, tuvo su cara más extrema con el terrorismo<sup>3</sup>. Un terrorismo que surgió allí donde los cambios políticos pacíficos habían despertado expectativas de inmediata transformación social, o donde la expansión económica, fruto de la segunda revolución industrial, había ahondado las diferencias entre ricos y pobres, y promovido fenómenos de gran repercusión social y cultural. A partir de 1860 y 1870 la violencia política vinculada al

---

<sup>1</sup> El suplemento de 1798 del Diccionario de la Academia francesa define el terrorismo como «système, régime de la terreur». LAQUEUR W.: *Una Historia del Terrorismo*. Paidós, Barcelona, 2003, pp. 36-37.

<sup>2</sup> Carlo Pisacane, el héroe del *Risorgimento* había escrito, allá por el año 1850, que la propaganda de la idea era una quimera y que las ideas eran resultado de los hechos. Los anarquistas abogaron por la «propaganda por el hecho» desde principios de 1880.

<sup>3</sup> Como señala Georges Blond, durante el tiempo en que los anarquistas tiraban bombas y asesinaban, el término «anarquista» fue prácticamente sinónimo de «terrorista, asesino». BLOND, G.: *El Gran Ejército de la Bandera Negra*. Luis de Caralt Editor, Barcelona, 1975, p. 44. Proudhon anatemizó a los anarquistas que practicaban la violencia afirmando que «la anarquía no consiste en la ausencia de principios, la falta de disciplina o el reinado del desorden. Es la ausencia de un amo, de un soberano».

anarquismo aumenta y se generaliza en las sociedades europeas y occidentales, en general<sup>4</sup>.

Los objetivos del terrorismo anarquista fueron básicamente tres: el Estado, la Iglesia y la Burguesía. Prácticamente todos los atentados fueron dirigidos a los representantes de estos tres estamentos, porque el anarquismo consideraba que eran ellos los que impedían la constitución de una sociedad anarquista<sup>5</sup>.

En cuanto a la organización, el terrorista anarquista actuó sólo o en grupos pequeños, independientes, y con una vida efímera. Esta forma de actuar entronca con la filosofía del individualismo anarquista, especialmente si hablamos de su rama anarco-comunista. Así, por ejemplo, los asesinatos y las explosiones de la década de 1890 fueron casi siempre hechos individuales realizados por anarquistas, que actúan por su propia cuenta. Esta actuación en pequeños grupos facilitaba la ejecución de los atentados y dificultaba las filtraciones policiales. En efecto, aunque el número de «militantes anarquistas» no fue muy grande, un periódico semioficial de la época estimó que no eran más de cinco mil en toda Europa, para la policía fue complicado combatir con eficacia este tipo de terrorismo<sup>6</sup>, que desplegó una importante ofensiva entre 1880 y 1910<sup>7</sup>. Por esa época las palabras atentado, asesinato, terrorismo y anarquismo aparecieron en los titulares de los grandes periódicos europeos.

La oleada terrorista comenzó en Francia con el violento movimiento que estalló en la ciudad de Montceau-les-mines, en 1882. El 23 de agosto de ese año se leía en el diario *Le Gaulois*: «la agitación colectivista y anarquista

---

<sup>4</sup> El terrorismo anarquista de finales del siglo XIX consiguió aterrorizar a la clase media europea. El anarquista Ravachol gritó «nadie es inocente», en el momento que arrojaba una bomba contra los estupefactos comensales del café de *La Paix*, en París, a los que hizo volar en pedazos. Lo mismo debieron pensar los terroristas que se lanzaron en aviones comerciales contra las Torres Gemelas en Nueva York, el 11 de septiembre de 2001, o los que hicieron explotar diez bombas colocadas en cuatro trenes de cercanías que circulaban con destino a Madrid, el 11 de marzo de 2004. Estos ejemplos muestran que una acción terrorista no suele ser producto de la irreflexión o consecuencia de un trastorno del juicio, sino que en la mayoría de las ocasiones obedece a la lógica de asustar a la población con el uso sistemático del asesinato. SCHMID, A. P.: «Introduction to the international Encyclopedia of Terrorism», en *International Encyclopedia of Terrorism*, Fitzroy Dearborn Publishers, Londres, 1997, pp. 9-21.

<sup>5</sup> Véase AVILÉS, J. y FERREÍN, Á. (eds.): *El nacimiento del terrorismo en Occidente. Siglo XXI*, Madrid, 2008.

<sup>6</sup> L'Italie (Rome) dio la cifra de 5000, «L'anarchisme et la police», 13 de septiembre de 1898.

<sup>7</sup> Italia, Francia y España fueron los principales centros del anarquismo y del terrorismo anarquista, pero no los únicos. Austria, Suiza o Estados Unidos también sufrieron la violencia terrorista.

estaba dirigida por gentes del país, y los desórdenes parecen haber sido organizados por una sociedad secreta que se ramifica»<sup>8</sup>. Entre marzo de 1892 y junio de 1894 siete explosiones de dinamita matan a nueve personas en París. En 1894 Santo Gerónimo Caserio asesina al presidente francés Sadí Carnot<sup>9</sup>.

En España, durante 1893 se registraron atentados importantes, como el que tuvo lugar contra Cánovas del Castillo, en el que el terrorista que pone la bomba muere al intentar apagarla cuando ve acercarse a una criada y unos niños; o el intento de asesinato del general Martínez Campos, por Paulino Pallás. En 1894 destaca el realizado por Ramón Murull contra el gobernador civil de Barcelona, Barroca. La represión desplegada por la Policía tras estos atentados facilitó un 1895 sin atentados, pero en 1896 se produce el atentado anarquista que más eco tuvo dentro y fuera de España. Durante una procesión del día del Corpus Christi estalla, en la calle de Canvis Nous, de Barcelona, un artefacto explosivo y mueren doce personas<sup>10</sup>. Para vengar las torturas y las muertes tras el Proceso de Montjuic<sup>11</sup>, al año siguiente el anarquista italiano Michele Angiolillo asesina a Cánovas del Castillo, y Ramón Sempau atenta contra el teniente Portas («el botxí de Montjuic, en castellano «el verdugo de Montjuic»). Como sucedió en Francia, la represión desplegada fue decisiva para que los atentados anarquistas desaparecieran de la escena social española durante el resto de la década<sup>12</sup>. Sin embargo, a partir de 1904 se observa una reactivación del terrorismo anarquista<sup>13</sup>, iniciada con

---

<sup>8</sup> GODICHEAU, F.: «El Anarquista: La Construcción social del 'enemigo de la sociedad', al hilo del siglo XIX», en <http://www.ahiston.org/docs/murcia/contenido/pdf/>. (Consultado el 22 de junio de 2010).

<sup>9</sup> Véase MAITRÓN, J.: *Ravachol y los anarquistas*. Huerga y Fierro Editores, Murcia, 2003.

<sup>10</sup> El material empleado por los terroristas para realizar sus atentados fue, principalmente, la dinamita. En multitud de revistas anarquistas de la época se detallaba la fabricación de diversos tipos de bombas y petardos.

<sup>11</sup> El proceso de Montjuic es el nombre del juicio militar que siguió al atentado terrorista contra la procesión del Corpus y que culminó con la ejecución de 5 anarquistas. Todos los detenidos, en torno a 400 personas, fueron recluidos en el castillo de Montjuic. Véase HERRERÍN LÓPEZ, Á.: «1893: año clave del terrorismo en la España de la Restauración». Espacio, Tiempo y Forma, Serie V, *Historia Contemporánea*, t. 20 (2008), pp. 71-91.

<sup>12</sup> La respuesta policial se saldó con unos 1000 detenidos.

<sup>13</sup> De hecho, a principios del siglo XX asistimos a una nueva oleada terrorista, en parte a cargo del *Partido social revolucionario ruso*, inaugurada con el asesinato, en 1902, de Sipyagin, ministro del Interior ruso, a manos de Balmashev. En 1905 Kalyayev asesinó al gran Duque Sergio Alexandrovich. Véase LAQUEUR, W.: *op. cit.*, p. 57.

el atentado del joven Joaquín Miguel Artal contra el Presidente del Consejo de Ministros español, Antonio Maura, del que salió ileso. Los atentados contra el rey Alfonso XIII ejecutados en París, en mayo de 1905, y en Madrid, exactamente un año después –el anarquista español Mateo Morral atenta contra el Rey el día de su boda con Victoria Eugenia y mueren 24 personas– parece ser que se integraron dentro de una trama desestabilizadora de corte republicano.

Por su parte, el anarquismo italiano no generó ninguna organización estructurada. Algunos de los más exaltados llevaron a cabo atentados de gran repercusión que tuvieron lugar, fundamentalmente, fuera de Italia. En 1897 Pietro Acciarito intenta apuñalar al rey de Italia Humberto I, sin éxito. En 1900 el anarquista italiano Gaetano Bresci vuelve a atentar, esta vez con éxito, contra Humberto I.

No obstante, uno de los hechos más notorios de violencia anarquista ocurrió en la tarde del 10 de septiembre de 1898. La Emperatriz Isabel de Austria, más conocida como Sissí, famosa y popular por su belleza, muere al clavarle un cuchillo en el corazón el joven anarquista italiano Luigi Lucheni. La noticia, publicada en la prensa, provocó una ola de histeria en Europa, y una gran alarma para el gobierno romano por los numerosos ataques que se registraron contra italianos.

En la Europa del Este el ciclo terrorista no pareció vincularse directamente a los cambios de la estructura industrial, sino a la reclamación de derechos de ciudadanía en estructuras imperiales, que ya habían iniciado tímidos programas de reformas como la abolición de la servidumbre por el zar Alejandro II, en 1861. El asesinato del Zar, el 13 de marzo de 1881, por el grupo terrorista *Naródnia Voila*, desencadenó numerosos casos de violencia que sumieron a ciudades como San Petersburgo en el caos.

### 1. *Actuación policial y judicial contra el anarquismo-terrorista en Europa*

La actuación del terrorismo anarquista desarrollada entre los siglos XIX y principios del XX causó bajas entre los dirigentes y monarcas europeos y norteamericanos obligando a sus gobiernos a poner en marcha, de forma organizada y conjunta, las primeras medidas para combatir el fenómeno.

Aunque en los últimos años de la década de 1880 y primeros de la de 1890 Francia, Italia, España, Alemania, Suiza, y muchos otros países con pasado

antianarquista, ya contaban con leyes antiterroristas para controlar la propaganda anarquista y el uso de los explosivos, no había, sin embargo, ningún tipo de acuerdo conjunto entre ellos para combatir la violencia anarquista.

#### A) Conferencia de Roma

La primera iniciativa de carácter internacional en el combate contra el terrorismo anarquista, que constituye uno de los primeros pasos para una coordinación jurídico-policial a escala internacional, fue la celebración de la **Conferencia Internacional de Roma para la Defensa Social contra los Anarquistas de 1898**, conocida entre los investigadores como la *Conferencia Antianarquista*. Dicha Conferencia, que ha pasado a la historia como el primer instrumento de cooperación internacional para perseguir a los anarquistas-terroristas, fue la respuesta unitaria que dieron los Estados afectados por la violencia terrorista con el objetivo de aunar esfuerzos en la lucha antiterrorista.

Fue Italia, presionada por Viena y Berlín, el país que convocó el 29 de septiembre de 1898 la Conferencia Europea para afrontar el terrorismo anarquista. A mediados de octubre, la mayoría de los Estados europeos manifestaron su disposición a participar en la reunión. Rusia, Alemania y Austria-Hungría, que asumieron el liderazgo de la reunión, diseñaron un programa común. En el último trimestre de 1898 se celebró la Conferencia con 54 delegados representando a 21 países, la totalidad de Europa. Junto con embajadores, diplomáticos y funcionarios, también participaron la policía nacional de Rusia, Francia y Bélgica, así como los jefes de la policía municipal de Berlín, Viena y Estocolmo. Las discusiones terminaron el 21 de diciembre.

El primer problema del Congreso de Roma fue llegar a la definición legal de lo que era terrorismo anarquista. Héctor de Rolland, brillante abogado general de Mónaco, propuso que la definición se enfocara en el «acto anarquista», entendido éste como toda acción que «tiene como fin» la destrucción, a través de medios violentos, de toda organización social. Sin embargo Rusia y Alemania propusieron una definición más detallada. Otras propuestas de Héctor de Rolland fueron: prohibir y penalizar la posesión o el uso de explosivos, ser miembro o pertenecer a una asociación anarquista, y provocar, ayudar o apoyar actos anarquistas. La mayoría de las propuestas de Rolland fueron aceptadas durante la celebración de la Conferencia.

Las propuestas legislativas del bloque Austro-Germánico, referentes al castigo de la propaganda anarquista vertida y la complicidad con cualquier tipo de organización anarquista, así como la solicitud de no hacer pública la ejecución de los anarquistas, fueron aceptadas. También se aprobó la pena de muerte para todos los autores de asesinato de soberanos y jefes de Estado<sup>14</sup>. El asunto de la **extradición** de anarquistas provocó muchas discusiones en la Conferencia. Los delegados finalmente accedieron a la propuesta alemana de que los crímenes anarquistas no deben ser considerados crímenes políticos y que los actos violentos anarquistas, como la fabricación de bombas, son delitos por lo que se puede conceder la extradición.

En general los países asistentes –Gran Bretaña, Suecia, Francia, Bélgica, Italia, España, Luxemburgo, Mónaco, Serbia, Bulgaria, y los tres Imperios del este de Europa central– prometieron elaborar nuevas legislaciones o modificar sus viejas legislaciones para cumplir los acuerdos aprobados en Roma. El protocolo final fue firmado en julio de 1899. No obstante, pocos países alteraron en ese momento su legislación interna sobre extradición, conforme a los deseos de la Conferencia de Roma<sup>15</sup>.

En cuanto a la cooperación policial, la asistencia de «un alto y secreto comité de policía» favoreció que se debatiese el tema en varias sesiones y se acordase el inicio y posterior incremento de la cooperación policial internacional. De hecho, a partir de 1898 los departamentos de policía de los países europeos establecieron relaciones directas y mantuvieron intercambios confidenciales de información sobre los anarquistas más conocidos y sus movimientos en los grandes centros urbanos. En general el cónclave de 1898 promovió, oficialmente, el intercambio de información y mayor comunicación a nivel internacional entre los cuerpos policiales. Otro aspecto novedoso fue que en dicha conferencia se acordó el empleo de ciertas prácticas a nivel policial como el *portrait parlé* (retrato hablado). Ésta técnica, empleada por la policía científica, cambió las políticas policiales en la persecución de los anarquistas.

En general, después de 1898, los británicos aumentaron la vigilancia de los anarquistas y demostraron un gran interés por cooperar policialmente. De hecho, el gobierno británico no puso reparos a la hora de remitir a otros países

---

<sup>14</sup> Portugal, Rumania, los Países Bajos (los tres tenían abolida la pena de muerte), Suecia, Suiza y Gran Bretaña se abstuvieron.

<sup>15</sup> ROLIN, A.: «Quelques question relatives á l' extradition», *Recueil de Cours: Académie de droit international*, 1 (1923), 210.

informaciones sobre conspiraciones anarquistas, a que su Policía trabajase con agentes secretos extranjeros o en practicar seguimientos a presuntos anarquistas –como propuso en diciembre de 1901 el embajador italiano–<sup>16</sup>. A lo que sí se opusieron Gran Bretaña y Francia, de forma tajante, fue a la creación de un cuerpo policial internacional.

A pesar de estos avances, las críticas posteriores sobre el evento y sus resultados fueron constantes. En un memorándum enviado a Berlín, en el otoño de 1900, Rusia se quejaba de que el Acta Final de Roma se quedase en papel mojado. También Camilla Barrère, jefe de la delegación de Francia en la Conferencia de Roma, escribió que las propuestas no valían más que el papel en el que estaban escritas<sup>17</sup>. Incluso algunos investigadores e historiadores consideran que la Conferencia Internacional Anti-Anarquista produjo muy pocos o ningún resultado práctico<sup>18</sup>. Sin embargo, un examen de la Conferencia sugiere que el encuentro de Roma tuvo sus consecuencias positivas en el plano de la lucha antiterrorista y fue un primer paso en la construcción de un espacio de seguridad en Europa. Así, en el periodo anterior a la Primera Guerra Mundial, los gobiernos europeos, tanto a nivel nacional como internacional, lucharon contra el enemigo anarquista-terrorista con relativo éxito, gracias al empleo de ciertas prácticas acordadas durante la Conferencia de Roma como el citado *portrait parlé*. Junto a esto, lo más destacable es que dicha Conferencia supuso el inicio formal de la lucha organizada de varios países europeos contra el terrorismo del momento, el anarquista. De hecho se dieron los primeros pasos para una coordinación jurídico-policial a escala internacional. Además, la Conferencia abrió el camino a otros acuerdos de coordinación policial de alcance regional como

---

<sup>16</sup> Sobre la política británica contra los anarquistas y la cooperación internacional entre fuerzas de policía, véanse los siguientes memorandos: Memorándum del Asistente del Comisario E.R. Henry con fecha de 7 de enero de 1902 y enviada a la oficina de asuntos exteriores: «Correspondance respecting the measures to be taken for the prevention of Anarchist Crimes», FO 412/68, anexo 2. En algunos periódicos se destacó que el logro de la Conferencia de Roma fue el aumento de la cooperación policial internacional. «La Conference anti-anarchiste», *Temps Nouveaux*, París, 7-13 enero 1899, «The Anti-Anarchist Conference», *The Times*, Londres, 19 de diciembre de 1898, p. 5.

<sup>17</sup> Véase la carta de Barrère del 30 de diciembre de 1898 al Ministro del Exterior Delcasse, citado por Jean Maitron, *Historie du mouvement anarchiste en France*, París 1955, 433, n° 1.

<sup>18</sup> El secretismo que envolvió a las sesiones y las resoluciones finales del encuentro de Roma explican también el poco interés que ha despertado en los investigadores. Véase GONZÁLEZ CALLEJA, E.: *El Terrorismo en Europa*. Arco Libros, S.L, Madrid, 2002 (Colección «Cuadernos de Historia», n° 92), p. 9.

el firmado en San Petersburgo, el 14 de marzo de 1904, por representantes policiales de varios países de Europa central, balcánica y escandinava.

### B) El Protocolo Antianarquista de San Petersburgo de 1904

El asesinato del presidente de EEUU, William McKinley, en septiembre de 1901, a manos del anarquista Leon Czolgosz<sup>19</sup>, causó también una reacción en Europa que va a estar en el origen de nuevas medidas de carácter internacional en el combate contra el terrorismo. Primero, porque a partir de entonces se decide, de forma más seria que nunca, la adopción de medidas de protección contra la clase política dirigente y su familia. Los asesinatos del rey italiano Humberto I, quien rechazó a su guardia especial de seguridad poco antes de su asesinato, y de la Emperatriz Elizabeth, dos años antes –contraria a aceptar la protección especial de la policía–, sugirieron que el mejor método para la prevención de asesinatos no era sólo la creación de una red internacional de policía, sino aplicar arreglos especiales para mejorar la seguridad de cada Jefe de Estado y su familia. En este sentido, prácticamente todos los países decidieron crear una fuerza profesional de guardaespaldas dedicada a la protección de la clase política dirigente y su familia<sup>20</sup>.

Segundo, tras el asesinato de McKinley se inició también un nuevo esfuerzo diplomático para reforzar la cooperación policial internacional. Rusia tomó la iniciativa y para ello pidió que se retomase y reforzase el programa de la Conferencia de Roma. Esta iniciativa, que contó con el patrocinio de Alemania, derivó en el envío de un *memorandum* a las potencias europeas y a los Estados Unidos, a finales de noviembre de 1901. Los Estados Unidos, sin embargo, rechazaron su participación en el evento. En realidad para Washington resultaba prácticamente imposible cooperar con cierta eficacia con los servicios de policía europeos por carecer de organismos policiales centralizados. Así, el 14 de marzo de 1904 se firmaba el Protocolo de San Petersburgo, un acuerdo de coordinación policial de alcance internacional, por represen-

---

<sup>19</sup> McKinley fue el vigésimo quinto presidente de los Estados Unidos y el tercer presidente asesinado en el cargo. Czolgosz, nacido en Detroit, era hijo de emigrantes polacos. Tras su detención fue condenado a pena de muerte y electrocutado en la prisión de Auburn, dos meses después del magnicidio.

<sup>20</sup> Estados Unidos, Report of the President's Commission on the Assassination of President John F. Kennedy (Washington D.C. 1964), 504-515; Robert Donovan, *The Assassins* (New York 1955), 108-109, 114-119.

tantes policiales de diez países, casi la totalidad de Europa del Este, Central y del Norte: Alemania, Austria-Hungría, Dinamarca, Suecia, Noruega, Rusia, Rumania, Serbia, Bulgaria y Turquía. Sin embargo, Suiza y Gran Bretaña no firmaron. En concreto Londres, aunque deseaba cooperar con otras potencias para la prevención y represión de crímenes anarquistas, se oponía a cualquier «arreglo declarado formal o público».

Este acuerdo especificaba procedimientos para las expulsiones, y pedía la creación de oficinas centrales antianarquistas en cada país, y, en general, regularizar las comunicaciones inter-policiales. De hecho, este acuerdo representa uno de los primeros esfuerzos recientes para promover sistemáticamente la cooperación oficial entre las fuerzas policiales de los diferentes países. Ejemplos de cooperación policial internacional fueron el caso del oficial de *Scotland Yard* invitado para reorganizar la policía española en Barcelona, o la invitación del zar Alejandro III al jefe de policía de París, para realizar cambios en la institución policial rusa tras el asesinato de su padre. Sin embargo, ni el acuerdo de 1898 ni el de 1904 contenían disposiciones solicitando a los gobiernos la entrega, previa solicitud, de los anarquistas extranjeros.

Establecer una relación directa entre estas iniciativas y el fin de terrorismo anarquista es exagerado y probablemente poco ajustado a la realidad. Pero lo cierto es que coincide en el tiempo el declive de la campaña terrorista y los primeros ensayos de coordinación jurídico-policial a escala internacional. De hecho, la era de la dinamita y de los asesinatos descendió gradualmente, desde julio de 1900, en casi toda Europa. En Italia los anarquistas dejaron de asesinar a monarcas y presidentes. No ocurrió lo mismo en España, donde todavía se registraron atentados de gran repercusión como el dirigido contra el Rey Alfonso XIII en 1906, el asesinato, por el anarquista Manuel Pardiñas, del Presidente del Gobierno, José Canalejas, en 1912, o el atentado en 1921 contra el Presidente del Gobierno, Eduardo Dato. No obstante, y sin restar importancia e influencia a estas iniciativas, hay que admitir que en el fin del terrorismo de corte anarquista tuvo un papel importante la aparición de gobiernos defensores de políticas sociales más flexibles y progresistas.

Por lo tanto, se puede concluir que los acuerdos de 1898 y 1904 fueron precedentes en la historia de la organización internacional de Policía, porque en cada uno de ellos se apostó por la creación de oficinas centrales de policías, con la tarea de facilitar el intercambio directo de información sobre actividades criminales. Tanto es así que las medidas estipuladas por los protocolos de Roma y San Petersburgo fueron precursoras de buena parte de las com-

petencias que hoy tiene Interpol (la Organización Internacional de Policía Criminal). Además ambos acuerdos promovieron el método estandarizado de identificación criminal, buscaron facilitar los procedimientos de extradición y fomentaron que, a partir de entonces, responsables policiales de Europa y de América celebrasen reuniones regionales o internacionales para discutir asuntos de interés común.

Diez años después, en 1914, se celebró, en Mónaco, el Primer Congreso Internacional de Policía Criminal. En los años posteriores a la I Guerra Mundial los atentados terroristas fueron protagonizados fundamentalmente por los grupos fascistas franceses y por grupos húngaros, entre otros. Aunque también se registraron atentados de autoría anarquista como el ocurrido en el distrito financiero de Nueva York, el 16 de septiembre de 1920, que causó 38 muertos. Y en 1928 y 1929, anarquistas residentes en Argentina llevaron a cabo varios atentados en el país latinoamericano. Sin embargo, en términos generales, hubo comparativamente pocas acciones terroristas. Por entonces ya parecía evidente que el anarquismo había superado su fase terrorista.

La colaboración policial resurgió tras la celebración del Segundo Congreso Internacional de Policía Criminal, celebrado en Viena en 1923, que dio origen a la creación de la Comisión Internacional de Política Criminal (CIPC). En 1946, después del limbo causado por la II Guerra Mundial, los representantes de 17 organizaciones de policía se reunieron en un Congreso en Bruselas con el objetivo de dar nueva vida a la Comisión Internacional de Policía Criminal (CIPC). Finalmente, en 1956, el CIPC se transforma en Organización Internacional de Policía Criminal-Interpol. La principal aportación de Interpol, que no contemplaban los protocolos de 1898 y de 1904, fue el establecimiento de una sola agencia para coordinar las actividades de las policías de Europa<sup>21</sup>.

## *2. La cooperación en Europa en materia de justicia e interior*

Tras la desaparición del terrorismo anarquista, el fenómeno terrorista fue considerado durante el resto del siglo XX en Europa un problema, fundamen-

---

<sup>21</sup> Actualmente es la mayor organización de policía internacional, con 188 países miembros, y tiene su cuartel general en Lyon (Francia).

talmente, de tipo nacional, y por ello los esfuerzos orientados a erradicarlo fueron en la mayoría de los casos nacionales. La razón de esta consideración la encontramos en que durante la década de 1970 varios países europeos como Italia, España, Gran Bretaña, Alemania, Francia van a sufrir directamente la violencia terrorista protagonizada por grupos compuestos por sus propios nacionales. En estos casos, lo habitual era la cooperación a nivel bilateral entre los países víctimas del terrorismo<sup>22</sup>, lo cual no fue óbice para la firma y aprobación, en el ámbito europeo, de varios convenios para facilitar el combate en la lucha contra el terrorismo.

Por otra parte, los atentados perpetrados por terroristas árabes radicales<sup>23</sup> en varios países también será el impulsor de iniciativas tanto jurídicas como policiales a nivel europeo. Y será el Consejo de Europa, creado en 1949, la organización más interesada en la lucha contra el terrorismo. Prueba de ello fueron la firma de los acuerdos de extradición y de asistencia judicial entre los Estados miembros del Consejo de Europa. Entre ellos, el *Convenio Europeo de Extradición*, del 13 de diciembre de 1957<sup>24</sup>, y sus protocolos adicionales del 15 de octubre de 1975 y del 17 de marzo de 1978, y el *Convenio Europeo de asistencia judicial mutua en materia penal*, de 20 de abril de 1959, y sus protocolos adicionales del 17 de marzo de 1978 y del 8 de noviembre del 2001, con vistas a superar las dificultades posibles en casos de extradición y asistencia mutua referentes a personas acusadas o condenadas por actos de terrorismo<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> En el caso del terrorismo de ETA, una de las principales medidas para debilitar a esta organización ha sido la cooperación bilateral entre España y Francia. Véase MORÁN BLANCO, S.: *ETA entre España y Francia*, Ed. Complutense, Madrid, 1997.

<sup>23</sup> El 12 de abril de 1985, 18 personas mueren en un atentado de la Yihad Islámica contra el restaurante El Descanso, en Madrid, frecuentado por personal militar de EEUU.

<sup>24</sup> Sin embargo el Convenio de 1957 insiste en que «no se concederá la extradición si el delito por el cual se solicita la extradición es considerado por la Parte requerida como delito político o como hecho conexo con un delito de tal naturaleza» (art. 3. Delitos políticos). Lo más llamativo es el punto 3 del artículo 3 que dice: «Para la aplicación del presente Convenio, no se considerará como delito político, el atentado contra la vida de un Jefe de Estado o de un miembro de su familia». El 24 de julio de 1979 España firmó en Estrasburgo el Convenio Europeo de Extradición de 1957, pero en el art. 3 «declara» que «a los efectos de la extradición, no se consideran delitos políticos, además de los excluidos en el art. 3, apartado 3, del Convenio, los delitos de terrorismo». Convenio de 13 de diciembre de 1957, ratificado por Instrumento de 21 de abril de 1982 (BOE 8 de junio 1982, núm. 136/1982, p. 15454).

<sup>25</sup> LEONI HOUSSAY, L. A.: *La conexión internacional del terrorismo*, Ediciones Desalma, Buenos Aires, 1980, pp. 8-15.



Dichos convenios (de los que son firmantes todos los Estados miembros del Consejo de Europa) representaron un avance en la lucha contra el terrorismo. En concreto, el *Convenio Europeo de Extradición* es el principal instrumento europeo en materia de extradición. Este convenio multilateral fue completado por un primer protocolo, que enumera (artículo 1) los delitos que no se considerarán delitos políticos y precisa (artículo 2) las normas referentes al principio *ne bis in idem*, y por un segundo protocolo, que amplía (artículo 1) la extradición a los delitos fiscales y limita (artículo 2) las posibilidades de denegación cuando la sentencia que debe ejecutarse ha sido dictada en rebeldía. El avance radica en que antes de la firma del *Convenio Europeo de Extradición* y sus protocolos adicionales existía el riesgo de que los actos de terrorismo fueran considerados como «delitos políticos» y que, por lo tanto, en virtud del principio previsto en la mayoría de los tratados de extradición, ésta fuese denegada. Con la firma del referido convenio se limita en parte, aunque no de forma definitiva, la posibilidad para el Estado solicitado de invocar el carácter político de un delito, frente a una solicitud de extradición, al prever en su artículo 1 que, a efectos de extradición, ciertos delitos no podrán en ningún caso ser considerados como «políticos», mientras que, conforme a su artículo 2, otros podrán no serlo, a pesar de su contenido o motivación políticos. Por lo tanto, la firma de estos convenios constituyen los primeros instrumentos jurídicos de cooperación en la lucha contra el terrorismo en el ámbito europeo.

Sin embargo, el primer tratado europeo específicamente antiterrorista fue el *Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo*, de 1977. Como consecuencia de los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001 en Estados Unidos, el Consejo de Europa<sup>26</sup> decidió, entre otras medidas: 1) reforzar la eficacia de los instrumentos internacionales existentes en dicho organismo en materia de lucha contra el terrorismo, creando un Grupo multidisciplinar sobre la acción internacional contra el terrorismo (GMT)<sup>27</sup>. Y 2) actualizar el Convenio de 1977 con el fin de reforzar su eficacia, así como su apertura eventual a los países no miembros del Consejo. El resultado fue la firma, en Estrasburgo, el

<sup>26</sup> DE VEL, G.: *La contribution du Conseil de L' Europe a la création d' un espace juridique et judiciaire européen*, en Academy of European Law Traer, Series of Publications, Vol. 30, 2001.

<sup>27</sup> 109ª sesión del Comité de Ministros del Consejo de Europa, Estrasburgo, 8 de noviembre de 2001, ver «Comité of Ministres» en [www.coe.int](http://www.coe.int), en BENÍTEZ, R. A.: «El Nuevo Convenio Anti-terrorista para Europa», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (2003), en [www.reei.org](http://www.reei.org).

15 de mayo de 2002, de un nuevo *Convenio Antiterrorista para Europa* que amplía la lista de delitos que no pueden considerarse políticos a efectos de extradición.

Como señala Rafael A. Benítez, jurista de la Secretaría General del Consejo de Europa, el «Convenio prevé que, a efectos de extradición, ciertos delitos enumerados no serán considerados jamás como políticos y que otros delitos enumerados podrán no serlo, a pesar de su contenido o motivación políticos»<sup>28</sup>. Y añade: «Con esta nueva apuesta jurídica, el Consejo de Europa trata de marcar las pautas de una evolución normativa internacional en materia de lucha contra el terrorismo, mediante el reforzamiento de una cooperación internacional dirigida a lograr una mayor eficacia en la lucha contra el terrorismo...»<sup>29</sup>. Actualmente, los esfuerzos del Consejo de Europa prosiguen en varias áreas específicas: el tratamiento jurídico de la apología del terrorismo y la instigación a cometer actos terroristas, la regulación y utilización de técnicas especiales de investigación, la protección de testigos y «colaboradores», la lucha contra la financiación del terrorismo, y la protección de las víctimas del terrorismo, entre otras. En cada una de estas áreas, el Consejo persigue la elaboración y adopción a corto plazo de normas internacionales que permitan una mayor eficacia en la lucha contra el terrorismo. Dichas actividades son llevadas a cabo bajo la autoridad del Comité de expertos contra el terrorismo (CODEXTER) del Consejo de Europa.

Como se aprecia, el hecho precede al Derecho. A medida que la Sociedad Internacional ha recibido el embate del terrorismo se procede a la regulación y a la creación de instrumentos de carácter jurídico-policial, y si éstos ya existen a una modificación que revierta en su consolidación y reforzamiento.

#### A) La cooperación europea en el ámbito policial: grupos policiales, Berna, Trevi...

El primer intento serio de estructurar mínimamente la cooperación policial a nivel europeo con el objetivo de combatir el fenómeno del terrorismo

---

<sup>28</sup> El artículo 1 enumera los delitos que no se considerarán como delitos políticos, delitos conexos con delitos políticos o delitos inspirados por móviles políticos a efectos de extradición. «No obstante –como señala Rafael A. Benítez– este artículo no crea en sí mismo una obligación de conceder la extradición dado que el Convenio no constituye un tratado de extradición en sí mismo y como se ha dicho la base jurídica para la extradición sigue siendo el tratado, acuerdo o instrumento jurídico de extradición pertinente».

<sup>29</sup> BENÍTEZ, R. A., *op. cit.*

de origen árabe radical, que por la década de 1960 utilizó la modalidad del secuestro aéreo como una de las formas más frecuentes de acción terrorista, fue el *Club de Berna*, creado en 1968. En dicho grupo se reúnen anualmente los directores de Inteligencia de los distintos Servicios europeos, con el objetivo de reforzar la cooperación entre los diferentes Estados mejorar la seguridad europea. En abril de 2004 se decidió que el Grupo Antiterrorista creado en el Club se convirtiera en el enlace entre la Unión Europea y los directores de los servicios de inteligencia nacionales. Además el Club de Berna se considera el embrión o el antecedente más inmediato del posterior *Grupo de Trevi (Terrorism, Radicalism, Extremism and International Violence)*.

Este último, creado en la sesión del Consejo Europeo celebrado en Roma los días 1 y 2 de enero de 1975, estaba constituido por los ministros de Justicia e Interior de los entonces nueve miembros de la Comunidad Europea (CE)<sup>30</sup>. La trascendencia de estos instrumentos policiales de lucha antiterrorista o coaliciones de cooperación multilateral radica en que su puesta en funcionamiento permitió asegurar el inicio de un intercambio de información y coordinar los esfuerzos en la lucha contra el terrorismo<sup>31</sup>.

Por lo tanto, la cooperación europea en materia de justicia e interior, y específicamente en el ámbito policial, surge en la década de 1970 cuando la cooperación intergubernamental, iniciada en el ámbito de la Cooperación Política Europea, se amplía a la lucha contra el terrorismo y la delincuencia.

## B) Convenio de Schengen

El siguiente hito fundamental en la cooperación policial y judicial comunitaria fue el Acuerdo de Schengen de 1985. Un acuerdo cuyo objetivo era la supresión gradual de las fronteras interiores, es decir, entre Estados de la CE, con el fin de mejorar la colaboración entre policías europeas<sup>32</sup>. En 1990 se firmaba el Convenio de aplicación que establece, por primera vez, una regu-

<sup>30</sup> Finalmente el *Grupo de TREVI* se fundó en Luxemburgo en 1976. Los nueve países eran: Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Dinamarca, Irlanda y Reino Unido. España participó como observador en el *Grupo de Trevi* desde 1979, pasando a ser miembro de pleno derecho con el ingreso en la CE, en enero de 1986.

<sup>31</sup> Véase PULIDO GRAGERA, J.: «La Cooperación Internacional entre Servicios», *Arbor* CLXXX, 709 (enero 2005), pp. 269-288, en <http://arbor.Revistas.csic.es>

<sup>32</sup> El acuerdo se firmó en la localidad de Schengen (Luxemburgo), situada en la frontera con Francia y Alemania.

lación y unos objetivos concretos en materia de cooperación policial. Dicho Convenio entró en vigor el 26 de marzo de 1995<sup>33</sup>.

La cooperación policial en Schengen se estructura, según los artículos 39 a 53 del convenio de aplicación, en las áreas de asistencia policial para la investigación y prevención de delitos, vigilancia transfronteriza, persecución «en caliente»<sup>34</sup>, intercambio de información, nombramiento de funcionarios de enlace y, por último, entregas vigiladas de drogas y dinero. Todas estas áreas son muy útiles en la lucha contra el terrorismo, dadas las crecientes conexiones entre el mundo de la droga, el tráfico de armas y el terrorismo.

Con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, en 1999, el acervo de Schengen se integró en el marco institucional y jurídico de la Unión Europea en virtud de un protocolo anexo al Tratado de Ámsterdam. En virtud de este protocolo, los nuevos Estados miembros de la UE deben aplicar la totalidad del acervo Schengen. Actualmente son 29 los países que integran el Acuerdo de Schengen, casi la totalidad de los miembros de la Unión Europea, junto con Islandia, Noruega y Suiza. Los tres últimos países que se adhirieron fueron: Rumania y Bulgaria en el 2007, y Liechtenstein en el 2008.

Por otra parte, el Sistema de Información Schengen (SIS), cuyo objetivo es mejorar la cooperación en materia de justicia, policía y aduanas, constituye un elemento fundamental para la consecución de una colaboración eficaz en materia de prevención y lucha antiterrorista. Para ello, el SIS permite el acceso, a los puestos fronterizos y a las autoridades policiales y judiciales de los Estados miembros, de información relativa a personas, objetos o vehículos buscados<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> España se adhirió al Tratado de Schengen en junio de 1991, que incluía dentro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado a la Guardia Civil, la Policía española y el Centro Nacional de Inteligencia.

<sup>34</sup> El título III del Convenio está dedicado a la Policía y Seguridad (artículo 39 hasta el artículo 91 inclusive). El Capítulo I regula la cooperación policial, permitiéndose la llamada vigilancia o persecución «en caliente», que autoriza a proseguir, en territorio de una de las Partes, el seguimiento de la persona que presuntamente haya participado en un hecho delictivo que pueda dar lugar a extradición (delitos contra la vida, incendios, falsificación de moneda, robo, secuestro, narcotráfico...).

<sup>35</sup> Por otra parte el Sistema de Información de Schengen (en siglas SIS) es un sistema informático unificado e integrado por bases de datos relativos a personas y objetos, no admisibles o buscados en otros países y que permite a los países negar la entrada a su territorio y la concesión de un visado. Véase BAÑUELOS RODRÍGUEZ, J.: «Posibles herramientas internas de la Unión Europea en la prevención del terrorismo internacional». *Trabajos y Ensayos*, nº 5 (enero 2007).

## C) Década de 1990

De lo expuesto hasta ahora se deduce que la necesidad de formular y desarrollar una política europea efectiva en materia de seguridad ha sido una constante, prácticamente desde los albores de la integración europea; y que las iniciativas de carácter policial en la lucha contra el terrorismo se iniciaron en la década de 1970. Sin embargo, fue a partir de 1990, tras la aprobación del Tratado de la Unión Europea (TUE), cuando la UE puso más énfasis en la lucha contra el terrorismo. Precisamente fue en el Consejo Europeo celebrado en Maastricht, en diciembre de 1991, cuando se acordó transformar, en el nuevo Tratado de la Unión Europea (TUE), la antigua Cooperación Política Europea en una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

El denominado Tercer Pilar, configurado en el Tratado de Maastricht (TUE) como un mecanismo de cooperación en asuntos de Justicia e Interior, (Título VI) con estructuras e instrumentos decisorios propios, se va a centrar en la consecución de dos objetivos generales, de los que se desgajarían como objetivos inmediatos las diferentes políticas que lo integran: por un lado, el diseño de un espacio judicial común, entendiéndose por tal un espacio en el que la garantía de los derechos de los ciudadanos, la exigencia en el cumplimiento de sus obligaciones y la interrelación entre los órganos jurisdiccionales de los diferentes Estados se desarrollen a partir de criterios, principios y normas comunes; y por otro lado, un espacio policial y de seguridad común, siendo éste un espacio en el que la actuación conjunta en la prevención y el mantenimiento de la seguridad pública en todos sus órdenes se efectúe a partir de criterios de celeridad, eficacia, coordinación y agilidad<sup>36</sup>. Para incrementar la cooperación policial en dicho Tratado ya se plantea la creación de una Oficina Central Europea de Policía, Europol<sup>37</sup>. Por otra parte, se establece la coope-

<sup>36</sup> MAYOR OREJA, J.: «El Nuevo Convenio Europeo de Extradición», *Cuadernos de la Guardia Civil*, n° 16 (1996), pp. 5-9.

<sup>37</sup> Así lo expresa el art. 29 (antiguo art. K1) del título VI del Tratado de la Unión Europea, sobre Disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal: «Sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Europea, el objetivo de la Unión será ofrecer a los ciudadanos un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia elaborando una acción común entre los Estados miembros en los ámbitos de la cooperación policial y judicial en materia penal... Este objetivo habrá de lograrse mediante la prevención y la lucha contra la delincuencia, organizada o no, en particular el terrorismo... a través de: una mayor cooperación entre las fuerzas policiales, las autoridades aduaneras y otras autoridades competentes de los Estados miembros, ya sea directamente o a través de la Oficina Europea de Policía (Europol)...».

ración policial como una política específica del Tercer Pilar, lo que supone la consolidación del proceso iniciado por Trevi, proporcionándole un marco jurídico e institucional del que carecían hasta entonces los ministros de Justicia e Interior<sup>38</sup>.

Los instrumentos diseñados a tal efecto e incluidos dentro del marco del tercer pilar del TUE son: 1) la Oficina Europea de Policía o Europol, en 1995, que depende del Consejo Europeo y tiene un sistema de financiación específico que se nutre de los Estados miembros. Y 2) los magistrados de enlace en 1996<sup>39</sup>. Sin embargo, fue a partir de julio de 1999 cuando Europol comenzó a funcionar plenamente. Como señala Javier Bañuelos Rodríguez, «su finalidad principal fue desde un principio la transmisión y el tratamiento de la información, la mejora de la eficacia de los servicios competentes de los Estados miembros y la cooperación entre ellos a través de este instrumento». Con el paso del tiempo las competencias se fueron ampliando. El 28 de noviembre de 2002 se estableció un «Protocolo que modifica el Convenio relativo al establecimiento de Europol de 1995», según el cual se prevé la participación en calidad de apoyo en equipos conjuntos de investigación<sup>40</sup> y la posibilidad de solicitar a las autoridades competentes de los Estados miembros afectados que efectúen o coordinen investigaciones en casos concretos.

En materia de lucha antiterrorista, Europol dispone de una unidad antiterrorista especializada, destinada a hacer frente, por un lado, a la amenaza terrorista y, por otro, al tráfico ilícito de materiales nucleares, radiológicos, así como armas, municiones y explosivos<sup>41</sup>. En el ámbito jurídico conviene destacar que los entonces quince Estados miembros de la Unión Europea firmaron, el 27 de septiembre de 1996, en Dublín, el *nuevo Convenio Europeo de Extra-*

---

Pero ya antes, durante la Cumbre del Consejo de Europa celebrada en Luxemburgo, en junio de 1991, el canciller alemán Helmut Kohl propuso la creación de «una oficina central europea de policía criminal».

<sup>38</sup> ARISTEGUI, G., «La Cooperación Internacional Antiterrorista», *Revista de Política Exterior*, n° 60 (noviembre-diciembre 1997).

<sup>39</sup> Acción Común 96/277/JAI del Consejo, de 22 de abril de 1996, para la creación de un marco de intercambio de magistrados de enlace que permita mejorar la cooperación judicial entre los Estados miembros de la Unión Europea, DOC L, 105 de 27 de abril de 1996.

<sup>40</sup> Los equipos conjuntos de investigación están compuestos por responsables de las fuerzas y los cuerpos de seguridad de los distintos Estados miembros y, en su caso, por agentes de Europol.

<sup>41</sup> Sobre los diferentes programas puestos en marcha por la Unidad Antiterrorista Especializada, véase BAÑUELOS RODRÍGUEZ, J.: «Posibles herramientas internas de la Unión Europea en la prevención del terrorismo internacional», *Trabajos y Ensayos*, n° 5 (enero de 2007).

*dición*. El nuevo Convenio, que sustituye al Convenio de 1957, moderniza el régimen jurídico extradicional<sup>42</sup> y establece la obligación de los Estados miembros de entregar a las personas buscadas con fines de extradición según el procedimiento simplificado que define, bajo la doble condición de que la persona interesada dé su consentimiento a la extradición y que el Estado del que se solicita exprese su acuerdo. En ese sentido, el nuevo Convenio de Extradición excluye el delito político como causa denegatoria de la extradición. De hecho este era el elemento modernizador de la nueva normativa. En segundo lugar, el nuevo texto trata de superar el principio de la doble incriminación, que obliga a que el hecho que da lugar a la solicitud de extradición se encuentre tipificado como delito, tanto en la legislación del Estado que solicita la extradición como en la legislación de aquél al que se solicita.

La puesta en marcha de estos instrumentos de cooperación jurídico-policial va a coincidir con una oleada de atentados protagonizados por grupos islamistas en Francia. En efecto, durante el verano de 1995 el país galo va a ser blanco de numerosos atentados terroristas atribuidos a círculos islámico-fundamentalistas, mientras que España sigue sufriendo el azote de ETA. En este contexto, y bajo la presidencia española de la UE, el 14 de octubre de 1995 se aprobó la *Declaración de La Gomera*, con el fin de reforzar los mecanismos de cooperación policial y judicial e incrementar el intercambio de información sobre los grupos terroristas. Por lo tanto, y como hemos visto en las últimas páginas, los logros de la cooperación europea en materia de seguridad interior desde la firma del Tratado de Maastricht, en el que por primera vez se integraron en el denominado tercer pilar los asuntos de justicia e interior, han sido varios. Entre ellos hemos destacado: la entrada en vigor del convenio de Europol, la firma del nuevo Convenio Europeo de Extradición, y la consolidación y desarrollo del Acuerdo de Schengen. El siguiente paso fue la firma del Tratado de Ámsterdam (1997). Dicho tratado supuso un salto cualitativo en el campo normativo, con relación al anterior Tratado de Maastricht (1992), al manifestar una mayor voluntad de unificar criterios y actuaciones. Fruto de esta voluntad se enmarca la Red Judicial Europea, otro instrumento de cooperación judicial creado mediante la Acción Común 98/428/JAI, del 29

---

<sup>42</sup> BOE-A-1998-4201. Boletín Oficial del Estado: 24 de febrero de 1998, núm. 47, pp. 6401 a 6406. En [http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1998-4201](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1998-4201) (Consultado el 25 de junio de 2010).

de junio de 1998. Dicho instrumento es una red de puntos de contacto entre los Estados miembros y compuesta por las autoridades judiciales que cada país tiene como responsable de la cooperación judicial internacional.

### III. NUEVA FORMA DE TERRORISMO INTERNACIONAL. EL TERRORISMO ISLAMISTA EN EUROPA<sup>43</sup>

Pero el auténtico vuelco en la lucha contra el terrorismo en el ámbito de la UE se produce a partir de los atentados terroristas ocurridos en EEUU, el 11 de septiembre de 2001, que ocasionaron más de 3000 víctimas mortales. Ese día la organización terrorista Al Qaeda, «La Base», prácticamente desconocida hasta entonces, se convierte en la mayor amenaza mundial y, por ende, europea. Por lo tanto, Al Qaeda reinauguraba una nueva era del terrorismo<sup>44</sup>, un terrorismo que afecta a todos, independientemente del lugar en donde se haya perpetrado un ataque terrorista y que, por ello, la lucha tiene que adoptar un carácter global. Así lo dejaron entrever algunos de los editoriales de periódicos publicados el día después. El diario «Le Monde», del 12 de septiembre de 2001, titulaba su editorial de la siguiente forma: «Todos somos americanos», una frase que resumía el sentir de Europa y la corriente de solidaridad que se generó ante los terribles atentados.

---

<sup>43</sup> El Islam es una religión monoteísta basada en el Corán, libro sagrado, que fue dictado por Dios (Allah) a Mahoma. Los musulmanes seguidores del Islam creen que Mahoma fue el último de una serie de profetas enviados por Dios, entre los que se encuentran Abraham, Noé, Moisés y Jesús. El objetivo de Al Qaeda es la realización de la «Jihad Mundial» o «Guerra Santa» contra el mundo occidental. Como objetivo concreto Al Qaeda persigue «implantar el reino de Alá en la Tierra» y atacar a su principal enemigo: EEUU, así como a sus aliados. Este «Reino» se implantaría sobre todos los países musulmanes y también incluiría a aquellos países que en otro tiempo pertenecieron al Islam, como puede ser España.

<sup>44</sup> Véase RAPOPORT D.: «The Tour Waves of Modern Terrorism», en AUDREW, K. C. y JAMES M. L. (eds.): *Attacking Terrorism. Elements of a Grand Strategy*, Georgetown University Press, Washington, 2004. Frowein definía en 1988 el terrorismo internacional con las siguientes palabras: «Terrorist acts in the sense of the present principles are, among others, attacks on or tretas to the life or the personal integrity, affecting people in an indiscriminate way or using heinous methods condemned by the international community if these acts contain an international element. The international element may consist in the act being prepared or performed across an international boundary, the aim being foreign nationals because they are foreign nationals, or the actor fleeing to a foreign country». FROWEIN, J.: «The present state of research», *The Legal Aspects of International Terrorism*, op. cit., p. 57.

A partir de esa fecha, la UE declara que el terrorismo es una amenaza para la seguridad y la estabilidad de Europa y el mundo, y llama a la aceleración y reforzamiento de sus pilares de Justicia e Interior y de Política Exterior, de Seguridad y Defensa. Esto se tradujo en la puesta en marcha por parte de la Unión Europea de numerosas iniciativas antiterroristas en los años siguientes. Por lo tanto, los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 provocaron una redefinición de la política de seguridad de la UE. La primera iniciativa conjunta llegaba en diciembre de 2001 cuando el Consejo adoptaba una posición común estableciendo una lista de personas, grupos y entidades implicadas en actos de terrorismo, para aplicarles medidas preventivas de embargo de fondos y otros haberes financieros<sup>45</sup>. Esta lista de organizaciones terroristas tiene como objetivo, entre otros, *asfixiar* económicamente a las organizaciones radicales incluidas en ella. En la actualidad figuran en esta lista 48 organizaciones y 54 personas consideradas terroristas, siendo Al Qaeda la única organización terrorista global incluida.

En el ámbito judicial destaca la puesta en marcha, en abril de 2002, de Eurojust (Unidad de Cooperación Judicial Europea)<sup>46</sup>. Este órgano de la Unión Europea, con sede en La Haya, tiene como principales objetivos: 1) fomentar y mejorar la coordinación entre las autoridades competentes en lo referente a las investigaciones y las actuaciones judiciales en los Estados miembros, 2) mejorar la cooperación entre las autoridades competentes, facilitando la prestación de ayuda judicial mutua y la ejecución de peticiones de extradición y 3) apoyar a las autoridades competentes para reforzar la eficacia de las investigaciones y actuaciones judiciales. Eurojust se constituye como un órgano de la Unión con personalidad jurídica propia, lo que garantiza su independencia y autonomía, y dispone de normas claras en cuanto a representatividad y relaciones con otros cuerpos<sup>47</sup>. Está formado por un representante de cada Estado

---

<sup>45</sup> Posición Común 2001/931/PESC sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo, donde aparece una lista de personas y grupos considerados terroristas. Véase <http://www.guardiacivil.org/terrorismo/grupos/lista.jsp>. Dicha posición fue sustituida posteriormente por la Posición Común 2004/309/PESC del Consejo, de 2 de abril de 2004.

<sup>46</sup> Decisión 2002/187/JAI del Consejo de la Unión Europea, de 28 de febrero de 2002, por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia, con base en el proyecto presentado en el Consejo Europeo de Tampere en 1999.

<sup>47</sup> Véase DÍAZ BARRADO, C. M.: «La cooperación policial y cooperación judicial en materia penal en el seno de la Unión Europea. Nuevas Perspectivas», *Noticias de la Unión Europea*, n.º 218 (marzo 2003).

miembro con calidad de juez, fiscal o policía. Puesto que cada Estado de la Unión Europea decide la duración del mandato de su representante, así como los poderes judiciales que le son conferidos, este está sometido al Derecho del Estado miembro que lo nombró para el cargo<sup>48</sup>.

Por otra parte, para la persecución de los delitos en la Unión Europea es necesario que en sus legislaciones internas se sancionen por igual las diferentes conductas involucradas en la actividad terrorista. Para ello resulta clave avanzar en la homogeneidad de los distintos marcos jurídicos y en el proceso de homologación progresiva de la legislación penal europea. Tarea nada sencilla porque los Veintisiete parten de tradiciones jurídicas distintas. En esta línea, la UE aprobó la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, por la que se conmina a los Estados miembros a acercar sus legislaciones y se establecen unas normas mínimas sobre los delitos de terrorismo<sup>49</sup>. Es decir, se aprobó una Decisión Marco destinada a armonizar las legislaciones de los Estados miembros con la finalidad de construir una base de mínimos homologados de infracciones penales y penas para aquellos delitos relacionados con terrorismo. Otra gran aportación fue que dicha Decisión unifica la definición de «delitos de terrorismo»<sup>50</sup> en todos los Estados miembros mediante la introducción de una definición común y específica<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> El Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, expone en los artículos 85 y 86 las funciones y objetivos de Eurojust. Y lo más novedoso es que el artículo 86 plantea la creación de una Fiscalía Europea «a partir de Eurojust» «para combatir las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión».

<sup>49</sup> Véase [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/fight\\_against\\_terrori...](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrori...) (Consultado el 13 de julio de 2010).

<sup>50</sup> Aspectos como la percepción política que del fenómeno terrorista se tiene y la diversidad de culturas, sistemas políticos y jurídicos, e incluso de valores morales y religiosos existentes complican y han hecho hasta ahora imposible una definición convencional del término. Los académicos opinan que cualquier definición de terrorismo debe incluir tres características principales: su naturaleza política, que va dirigido contra civiles y que crea un clima de temor extremo. Sin embargo, en las bibliotecas abundan los libros centrados exclusivamente en uno u otro de estos elementos.

<sup>51</sup> Véase ABAD CASTELOS, M.: «La toma de rehenes como crimen internacional: Exámen del derecho aplicable en tiempo de paz y en situación de conflicto armado», en «La lucha contra el terrorismo y el Derecho Internacional», *Cuadernos de Estrategia*, n.º 133, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 2006, pp. 144-145. Los primeros esfuerzos por tipificar el fenómeno se lograron en torno a los delitos de piratería que azotaron el tráfico aéreo durante la década de 1960 y 1970, dando lugar a los convenios de Tokio (1963), La Haya (1970) y Montreal (1971). A estas convenciones se añaden las de la ONU firmadas en Munich en 1972, Kampala en 1976 y finalmente en Roma en 1988. Ninguna de estas convenciones definió con la debida precisión el fenómeno, ni logró un consenso suficientemente amplio para diseñar una es-

Otras de las medidas más llamativas fue la creación de una orden europea de búsqueda y captura. En enero de 2004 entraba en vigor la Euroorden con el objetivo de facilitar los procesos de extradición dentro de la UE. Esta iniciativa española, cuyos orígenes se remontan a 1997 y cuya Decisión Marco fue adoptada por el Consejo de Ministros de Justicia e Interior de la UE el 13 de junio de 2002, implicaba un cambio radical y una gran simplificación en los procesos de detención y entrega de delincuentes<sup>52</sup>. La nueva medida se aplica exclusivamente cuando se trata de alguno de los 32 delitos calificados como graves, como los relacionados con el terrorismo y el narcotráfico.

El cambio radical es que las peticiones se realizan directamente entre jueces, sin necesidad de comisiones rotatorias, ni intervenciones de los Gobiernos que las pueden paralizar, es decir, no interviene el poder político. La Euroorden, pura asistencia judicial internacional, es emitida por un juez y en la solicitud se debe justificar de qué se le acusa. A continuación un tribunal debe aprobar o rechazar tal petición de entrega a la Justicia<sup>53</sup>. No obstante, también existen motivos por los que las euroórdenes pueden no ser reconocidas o no ejecutadas<sup>54</sup>.

Tras la entrada en vigor de la Euroorden se generó un debate entre los que apuestan por una mayor implicación de los Estados en la Unión Europea y aquellos para los que es preferible no comprometer demasiado el margen de maniobra de sus Estados. Aunque la práctica evidencia el enorme margen de decisión que tienen las autoridades judiciales del Estado de ejecución a la hora

---

trategia global de lucha contra el terrorismo. En ARISTEGUI, G.: «La cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo», *Política Exterior*, n° 60 (noviembre-diciembre 1997).

<sup>52</sup> La euroorden constituye un instrumento privilegiado de lucha antiterrorista. Los plazos medios para la entrega de personas pasan de 30 días para Francia (45 días en el resto de la UE), frente a los nueve meses establecidos en el marco del proceso de extradición.

<sup>53</sup> Extradición y Euroorden persiguen el mismo objetivo, entrega de un miembro perseguido por causas penales. Diferencia es que la extradición es de Estado a Estado, y se lleva a cabo como consecuencia de un Tratado. Por ejemplo en España y Francia, en el caso de la extradición, la última palabra la tiene el poder ejecutivo.

<sup>54</sup> Según Bañuelos Rodríguez, «entre los motivos que pueden posibilitar su no ejecución se encuentran los casos en los que la doble incriminación fuese pertinente; determinados casos de *ne bis in idem*; casos en los que las causas hayan prescrito y en los casos en los que el delito fuese fuera del Estado que solicita la Euroorden y en el Estado de ejecución no se contemplase ese delito como causa para la extraterritorialidad jurisdiccional. Aparte de todos estos motivos, existen también otras causas que pueden llevar a una denegación de la entrega». «La concreción de esos motivos –añade Bañuelos Rodríguez– es una parte fundamental en la definición del alcance de la Decisión Marco». BAÑUELOS RODRÍGUEZ, J., *op. cit.*

de determinar si existen o no motivos para denegar la orden<sup>55</sup>, y los desajustes existentes entre esta Decisión Marco y las legislaciones internas, dicha herramienta supone un avance importante en el ámbito judicial europeo.

### 1. *Europa, en el punto de mira de Al Qaeda*

Mientras la UE estaba empeñada en mejorar la seguridad y avanzar en su espacio de seguridad, interior y justicia, Al Qaeda y en general el terrorismo internacional van a colocar en su punto de mira a Europa y, tras una serie de atentados frustrados, como el complot de Estrasburgo, de diciembre de 2000, el complot de la embajada americana en París, en el otoño de 2001, o del «terrorista del zapato», en diciembre de ese mismo año; el 11 de marzo de 2004 se producía el mayor atentado terrorista de la historia de España y el más grave de los cometidos en Europa por radicales islamistas ligados a Al Qaeda<sup>56</sup>. Las diez bombas que estallaron en cuatro trenes de Madrid se cobraron 191 muertos y 1824 heridos<sup>57</sup>.

Por entonces, ya había evidencias que hacían pensar que España se había convertido en objetivo del terrorismo internacional de Al Qaeda. Organismos como Europol situaban a España, desde el 2002, como un lugar donde grupos de islamistas reclutaban y financiaban a terroristas. En octubre de 2003, la emergencia pasó a rojo cuando Bin Laden en un comunicado lanzaba una clara amenaza: «Nos reservamos el derecho de responder, en el momento oportuno».

<sup>55</sup> MONTORO, I. F.: «La Orden Europea de Detención y Entrega», *Noticias de la Unión Europea*, n° 225 (octubre 2003).

<sup>56</sup> Al Qaeda es una marca compuesta por grupos locales. El autor del 11-M fue un grupo local y, según las investigaciones realizadas, parece ser que Bin Laden no tuvo un conocimiento pormenorizado del atentado.

<sup>57</sup> Las 191 víctimas mortales suponen la quinta parte del total de asesinados en atentados terroristas en los últimos 30 años en España. Entre los fallecidos había 47 extranjeros de 14 nacionalidades: 16 rumanos, 5 ecuatorianos, 4 búlgaros, 4 polacos, 4 peruanos, 3 marroquíes, 2 hondureños, 2 colombianos, 2 ucranianos, un brasileño, un chileno, un francés, un cubano y un guineano. Véase MICHAVILA, N.: «Guerra, terrorismo y elecciones: incidencia electoral de los atentados islamistas en Madrid», Documento de Trabajo 13/2005, Real Instituto Elcano, marzo de 2005. Se tiende a situar la irrupción del terrorismo de Al Qaeda en Europa con los ataques terroristas perpetrados en Madrid la mañana del 11-M de 2004. Una aseveración excesiva puesto que ya en el verano de 1995 se registró en París una oleada de atentados terroristas perpetrados por miembros de los Grupos Islámicos Armados (GIA), gracias al apoyo financiero procedente de Al Qaeda.

tuno, contra todos los países que participan en esta guerra injusta: en particular, el Reino Unido, España, Australia, Polonia, Japón e Italia».

Un año después, la tragedia terrorista se repetía en Londres. «Quién será el próximo?» Cuestionó el semanario *Time* en su portada, el día después de los atentados del 11-M en Madrid. La respuesta llegó el 7 de julio de 2005, exactamente un año y tres meses después de la masacre de Madrid, cuando varias explosiones en el metro y un autobús acabaron con la vida de 52 viajeros y cuatro terroristas<sup>58</sup>. La matanza de Madrid, primero, y la de Londres, después, incrementaron aún más la presión para acelerar la puesta en marcha de varias medidas que avanzaban lentamente en el ámbito europeo<sup>59</sup>. En los días posteriores a los atentados se sucedieron reuniones extraordinarias de los ministros de Interior y Justicia de la Unión Europea que culminaron con la aprobación, en el Consejo Europeo reunido en Bruselas el 25 de marzo de 2004 –los quince socios y los diez Estados que ingresarían en la Unión el 1 de mayo–, de la *Declaración sobre la Lucha contra el Terrorismo*<sup>60</sup> que, entre otras medidas, contemplaba una Cláusula de Solidaridad, incluida posteriormente en el artículo 222 del Título VII del Tratado de Lisboa. Con su puesta en marcha, los Estados se comprometen a poner a disposición del país víctima de un ataque terrorista, todos los instrumentos de los que dispongan, incluidos los militares. Los objetivos son prevenir la amenaza terrorista en cualquiera de los territorios de la Unión, proteger a las instituciones democráticas y a la población civil de posibles atentados y aportar asistencia a dicho Estado, siempre que lo soliciten sus autoridades políticas. Además, en dicha *Declaración* se pide el reforzamiento de Europol en la lucha contra el terrorismo.

Otro aspecto a destacar fue el relativo al punto 14 de la *Declaración* en el que se plantea «crear un cargo de coordinador de la lucha contra el terrorismo». Petición a la que se da curso en la misma reunión con el nombramiento, por parte del Alto Representante para la Política Exterior Europea, Javier Solana, del holandés Gijs de Vries para el cargo de Coordinador de la

<sup>58</sup> No hubo juicio por este atentado. Los cuatro terroristas implicados murieron en aquellos atentados suicidas y la policía nunca ha logrado vincular a nadie más con aquellos crímenes.

<sup>59</sup> «Hoy, más que nunca, somos todos uno», afirmaba el británico *The Guardian*. La fecha del 11 de marzo de 2004 –sentenciaba el diario italiano *Il Corriere della Sera* el día 12– será, por muchas razones, más importante que la del 11 de septiembre, ya que marcará el inicio de una guerra en Europa».

<sup>60</sup> Bruselas, 25 de marzo de 2004 (OR. En). Texto íntegro de la Declaración se encuentra en la Revista Española de Defensa (RED), nº 193/194, marzo-abril de 2004.

lucha contra el terrorismo. El trabajo del coordinador consiste en racionalizar, organizar y coordinar la lucha antiterrorista dentro de la UE. En definitiva, lograr que los Estados miembros pongan en práctica todas las decisiones que se toman a nivel europeo en materia de lucha antiterrorista, así como tratar de mejorar el trabajo en común entre los actores nacionales y europeos. Una tarea nada fácil, si se tiene en cuenta que la UE carece de identidad común en asuntos de espionaje y sus socios se resisten a compartir este tipo de información. Actualmente Pilles de Kerchove, un alto funcionario belga especializado en asuntos de cooperación judicial y policial dentro del Consejo de la UE, ocupa el cargo.

## 2. *La estrategia europea en la lucha contra el terrorismo internacional (2005)*

Tras las detenciones de algunos de los autores y colaboradores de los atentados terroristas cometidos por el terrorismo internacional en Europa, se comprobó que la gran mayoría de ellos eran jóvenes musulmanes reclutados en las comunidades musulmanas de Occidente. Es decir, que la amenaza procede también de la propia Europa porque la radicalización de muchos militantes integrados en la estructura de Al Qaeda se ha producido en suelo europeo.

De hecho, los detenidos por los atentados del 11-M eran ciudadanos de origen árabe, muchos de ellos marroquíes que residían en España<sup>61</sup>. Así, entre los procesados en el juicio por el 11-M figuraban quince marroquíes, dos sirios, un argelino, un libanés y un egipcio... Entre ellos el marroquí Jamal Zougam, considerado uno de los autores materiales, vivía en España desde 1989. Con lo cual, en muchos casos la radicalización se había producido en sociedades europeas de acogida y los presuntos terroristas obedecen a órdenes emitidas por islamistas que viven en Europa. Otros culpables del atentado, como el argelino Allekema Lamari, residían en España desde comienzos de la década de 1990.

En cuanto a los atentados del 7J en Londres, un tanto de lo mismo se comprobó que los responsables o autores eran jóvenes británicos radicali-

---

<sup>61</sup> AVILÉS, J.: «Una amenaza compartida: la yihad global en Europa y el Magreb», *Revista ARI*, Real Instituto Elcano, n° 19 (marzo 2005), pp. 15-23.

zados. Una encuesta encargada por el diario *The Times* tras el 7J reveló que, un 16% de los musulmanes de este país justificaban de alguna manera la masacre del metro de Londres, y un 13% consideraba mártires a los jóvenes suicidas que provocaron la tragedia<sup>62</sup>. Por lo tanto, no se trata necesariamente de inmigrantes recién llegados ni de gente que se encuentre en una situación desesperada.

En este clima de terror, en diciembre de 2005, la UE aprobó la estrategia europea de lucha contra el terrorismo. Una estrategia articulada sobre cuatro grandes objetivos: Prevenir, Proteger, Perseguir y Responder<sup>63</sup>.

PREVENIR: En la lucha contra el terrorismo internacional es fundamental aplicar medidas de prevención. Unas medidas que deberían ir dirigidas contra uno de los flancos en los que más vale la pena insistir si de verdad queremos debilitar la lacra terrorista: el reclutamiento y radicalización de islamistas y, como no, en sus fuentes de financiación. En efecto, prevenir la aparición de nuevos terroristas es básico y requiere de un esfuerzo internacional serio para frenar su ideología<sup>64</sup>.

Tras los atentados en EEUU, la lucha contra el terrorismo fue eficaz y consiguió debilitar a Al Qaeda y prueba de ello fue que se abortaron varios atentados terroristas. Esto hubiera sido suficiente si el terrorismo de Al Qaeda fuera un terrorismo sin apoyo social. Pero no era el caso, sino todo lo contrario. Al

---

<sup>62</sup> Reino Unido tiene más de 60 millones de habitantes, de los cuales el 3% son musulmanes. Si se extrapolan los datos, la cifra de simpatizantes de los terroristas podría superar las 200.000 personas. Véase GALÁN, J.: «El caldo de cultivo de la yihad británica», *El País* (20 de agosto de 2006). Véase RANSFORD, M.: «Las bombas de Londres y el contexto estratégico más amplio», *ARI*, n° 24 (septiembre 2005), pp. 8-11

<sup>63</sup> Destacar que la estrategia europea en la lucha contra el terrorismo ha bebido de otras fuentes, puesto que países como Gran Bretaña y EEUU han diseñado sus propias estrategias antiterroristas a partir del 11S. En el caso de Gran Bretaña, este país dispone, desde 2003, de una amplia estrategia contra el terrorismo conocida como CONTEST (abreviatura de Counter Terrorism Strategy, pero que a su vez significa también en inglés «enfrentamiento»). Se basa en cuatro objetivos contrterroristas, las cuatro «P»: Perseguir, Prevenir, Proteger y Preparar. Dicha estrategia fue ampliada en una revisión realizada en el 2009. Como vemos, tres de estas cuatro «P» también son objetivos clave de la Estrategia de la UE de lucha contra el terrorismo (la cuarta, Preparar, se sustituye por Responder). GREGORY, E.: «CONTEST (2009): una evaluación de las revisiones efectuadas a la estrategia británica contra el terrorismo, con especial atención a la amenaza QBRNE», *ARI*, n° 72 (febrero de 2010), pp. 19-28. CLARKE, M. y SORIA, V.: «Terrorism in the United Kingdom», *RUSI Journal*, vol. 154, n° 3 (junio de 2009), p. 51.

<sup>64</sup> Esa ideología es el «salafismo yihadista». Los partidarios del salafismo yihadista se distinguen de los demás por la importancia que conceden al empleo de la violencia. CHOUERI, Y. M.: *Islamic Fundamentalism*, Pinter, Londres y Washington, 1997.

Qaeda goza de adhesión y asistencia en sectores de la sociedad que complican de manera extraordinaria su combate<sup>65</sup>. En este sentido, la eficacia de la lucha antiterrorista «no depende sólo del número de células desmanteladas», sino de la capacidad para minar la legitimidad de los terroristas de Al Qaeda en círculos islamistas. Algo que no se consiguió en los años inmediatamente posteriores al 11 de septiembre de 2001. La consecuencia: que el número de islamistas preparados para convertirse en terroristas fue superior al de capturados o muertos<sup>66</sup>. En efecto, es importante también que el mensaje de Al Qaeda pierda atractivo, pues de lo contrario la generación de nuevas células terroristas compensará todas las desarticulaciones que se vayan produciendo<sup>67</sup>. Junto a esto no podemos obviar el papel que desempeña para la radicalización de los jóvenes, las *madrasas* religiosas (seminarios islámicos) bajo control de partidos extremistas islámicos ilegalizados en Paquistán. Oficialmente, Paquistán cuenta con unas 7.300 *madrasas* registradas aunque la cifra real supera las 13.000, con un número de alumnos estimados en 1.7 millones. La investigación británica dejó claro que tres de los cuatro terroristas de Londres pasaron más de tres meses en una *madrasa* paquistaní, entre noviembre de 2004 y febrero de 2005.

Además, el reclutamiento se intensificó durante los primeros años del siglo XXI, a raíz de llamamientos efectuados por Bin Laden en sus continuos y persistentes comunicados. En los años siguientes el número de comunicados de Al Qaeda se ha incrementado. En el 2009 se contabilizaron 30 mensajes y en el 2010, hasta el mes de julio, 17, es decir, más de dos al mes.

---

<sup>65</sup> En efecto, cuando la violencia tiene apoyos en la sociedad, la lucha es más larga y más compleja. En una encuesta realizada en cuatro países musulmanes, se comprobó que el 24% de los turcos, el 47% de los paquistaníes, el 74% de los marroquíes y el 86% de los jordanos consideran justificado el terrorismo suicida contra Israel. En The Pew Research Center for the People and the Press: A year after Irak war, difundido el 16 de marzo de 2004. Tomado de AVILÉS, Juan: «En el nombre de la guerra contra el terrorismo». *Nueva Revista*, n° 93, mayo-junio 2004, pp. 137-145. También de GONZÁLEZ COS, F.: «Europa tiene que poner puertas al campo», *Colaboraciones*, n° 175 (28 de octubre de 2004), p. 16.

<sup>66</sup> GUNARATNA, R., *op. cit.*, pp. 54-55. Brian M. Jenkins coincide con Rohan Gunaratna cuando dice: «El enemigo aquí es una ideología, un conjunto de actitudes, un sistema de creencias organizado en una red de reclutamiento que seguirá reemplazando a los terroristas caídos a menos que se le derrote políticamente. En el nivel táctico, la campaña debería incluir esfuerzos para desacreditar a Al Qaeda, crear disensiones, provocar desconfianza entre sus elementos operativos, desmoralizar a los voluntarios y desalentar los reclutamientos». Vid JENKINS B. M.: *Countering Al Qaeda. An Appreciation of the Situation and Suggestions for Strategy*, Rand, Santa Mónica, 2002, pp. 24.

<sup>67</sup> BURKE, J.: *Al Qaeda*, Londres, Taurus, 2003.

### 3. *Reclutamiento y radicalización de islamistas: fuentes de financiación*

Se han identificado tres áreas en Europa en relación con los procesos de conversión desde la radicalización hasta el reclutamiento activos: 1. los entornos radicales de las mezquitas y los grupos de estudio privados; 2. las cárceles, y 3. el ciberespacio

a) El entorno radical de las mezquitas. Se ha comprobado que en ocasiones las mezquitas han sido instrumentalizadas por imanes radicales para realizar labores de proselitismo y que, en otras ocasiones, se han convertido en núcleos para la captación de potenciales yihadistas. Tanto el gobierno británico como el español, conscientes de la importancia que tiene controlar las mezquitas que hay en sus territorios, han convocado en varias ocasiones a los líderes islámicos del país para exigirles mayor control de los imanes extremistas que predicán. La labor de estos imanes a favor de la integración y en contra de cualquier manifestación violenta del Islam es fundamental. En España destaca la promulgación, por parte de Mansur Abdussalam Escudero, secretario general de la Comisión Islámica de España, de una «fatua (edicto) contra Al Qaeda», que fue difundida en el primer aniversario de los atentados del 11-M. De acuerdo con esta situación, desde el ámbito comunitario se ha tenido en cuenta este foco de reclutamiento. Así, en el Consejo Europeo celebrado en diciembre de 2005, se aprobaron un conjunto de medidas en las que se hizo especial mención a la necesidad de luchar contra el proselitismo extremista en cárceles y mezquitas.

b) Un segundo área de reclutamiento de yihadistas en Europa son las cárceles. Muchos de estos reclutas se unen para expiar culpas pasadas, ya que estos grupos les ofrecen una sensación de pertenencia y de misión. Este tipo de reclutamiento se ha venido produciendo en España entre los detenidos tras el ataque terrorista de Madrid (lo que ha llevado a su separación en cárceles diferentes), así como en Francia, Italia y los Países Bajos.

c) El Ciberespacio. Al Qaeda, una organización terrorista del siglo XXI, se caracteriza por la utilización que hace de los más modernos medios de comunicación y tecnológicos. Sus dirigentes, que conocen la tecnología de Occidente y la lógica que gobierna a sus medios de comunicación, despliegan una intensa y sostenida actividad a través de Internet, por considerar que esta herramienta es el principal medio para transmitir propaganda contra el mundo occidental, y una de las principales plataformas para reclutar nuevos militantes y llegar a los jóvenes musulmanes radicalizados.

Estos sitios *web* yihadistas radicales, que hoy se cuentan por miles y que animan a la lucha global, difunden directrices, interpretaciones e inspiración a una nueva generación de mandos que pueden adaptarlas a sus circunstancias locales<sup>68</sup>. Aunque se cierran todos los días páginas yihadistas, Al Qaeda realiza una gran inversión en el espacio virtual de Internet, donde sigue disfrutando de una considerable libertad de movimiento<sup>69</sup>. En Contest (2009), la estrategia antiterrorista diseñada por Reino Unido, se afirma que, mientras en 1998 las agencias de lucha antiterrorista conocían la existencia de 12 sitios *web* relacionados con el terrorismo, en 2009 se han detectado más de 4000 sitios de este tipo.

Un ámbito clave para prevenir y combatir el terrorismo es el relativo a la financiación del terrorismo<sup>70</sup>. Para ello se ha comenzado a combatir los paraísos bancarios globales donde se «lava» dinero. Hoy el secreto bancario de las principales plazas financieras del mundo está en cuestión. Además es necesario acordar medidas para impedir la transferencia de fondos por vía electrónica por parte de los terroristas, y el establecimiento de mecanismos que prevean y permitan el acceso y el intercambio fluido de la información financiera relevante entre las distintas agencias y autoridades competentes, eliminando las barreras que han permitido la falta de transparencia del sistema y los mercados financieros internacionales. En este sentido, la firma de acuerdos para la colaboración en el intercambio de información financiera con países que comparten los objetivos de dicha lucha es un elemento clave. Aquí ha de enmarcarse un acuerdo entre la UE y EEUU sobre Swift (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication), el más importante sistema de mensajería financiera existente a nivel internacional<sup>71</sup>. Este intercambio de información

---

<sup>68</sup> RANSTORP, M.: «Las bombas de Londres y el contexto estratégico más amplio», *ARI*, n° 24 (septiembre 2005), pp. 8-11. SCHACHTER, J.: *The Eye of the Believer: Psychological Influences on Counter-Terrorism Policy-Making*, Santa Monica, Rand, 2002, pp. 87-89.

<sup>69</sup> FILIU, J. P.: «Al Qaeda, entre la dinámica paquistaní y la tentación virtual», *ARI*, n° 72 (febrero de 2010), pp. 29-31.

<sup>70</sup> «Si bien hasta los ataques del 11-S las organizaciones terroristas habían establecido complejas redes de financiación para sus actividades, en la financiación de los ataques contra el World Trade Center y el Pentágono apareció un nuevo concepto: la autofinanciación o refinanciación del terrorismo. Un ejemplo: la especulación previa al 11-S. En NAVARRETE ROJAS, F. E.: «La obtención de inteligencia antiterrorista en los mercados de valores», *Boletín de Información*, n° 286, Ministerio de Defensa, Madrid (2004), pp. 57-60.

<sup>71</sup> Swift es únicamente un transmisor de mensajes que sirve de vehículo para los mensajes enviados entre dos instituciones financieras, con el objetivo de hacerlo de forma segura y de garantizar su confidencialidad e integridad.

tiene que producirse en tres ámbitos: blanqueo de capitales y financiación del terrorismo; supervisión prudencial y fiscalidad<sup>72</sup>. En julio de 2010 se firmaba y aprobaba en el Parlamento Europeo un nuevo acuerdo entre la Unión Europea y Estados Unidos lo que significa que, desde el 1 de agosto de 2010, Estados Unidos puede acceder de nuevo a los datos de las transacciones bancarias realizadas por ciudadanos europeos sospechosos de terrorismo. El acuerdo tiene una vigencia inicial de cinco años pero a partir de entonces será renovable de año en año. Por el momento, los datos bancarios seguirán enviándose a granel, aunque a medio plazo la UE se ha comprometido a diseñar su propio programa europeo de seguimiento de la financiación del terrorismo, con el objetivo de segregar la información en un futuro y transferir únicamente datos individuales relacionados con pistas terroristas concretas. Bruselas elaborará un propuesta a lo largo del 2011.

Además de la Prevención, los otros tres objetivos perseguidos por la Estrategia Antiterrorista aprobada por la UE en 2005 son Proteger, Perseguir y Responder.

En general los países europeos han incrementado las medidas de protección, en concreto en las fronteras. En este sentido, se aprovechan las mejoras tecnológicas para el intercambio de datos de pasajeros y la inclusión de información biométrica (huellas dactilares, muestras de ADN o escáner del iris) en documentos de identidad y de viaje para aumentar la eficacia. La Agencia Europea de Fronteras Exteriores, con sede en Varsovia, se encarga de la evaluación del riesgo, de la formación de guardias de frontera y de enumerar las mejores prácticas para la expulsión de los nacionales de terceros países en residencia ilegal.

El éxito en la Persecución de presuntos terroristas es fruto de los avances experimentados en el plano de la cooperación policial entre los países de

---

<sup>72</sup> A raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001, el Departamento del Tesoro de EEUU inició el Programa de Seguimiento de la Financiación del Terrorismo (Terrorist Finance Tracking Program, o TFTP). La reestructuración de las plataformas informáticas comprendida por Swift supuso que, a finales de 2009, el centro operativo de EEUU ya no iba a disponer de la información relativa a las transacciones financieras de las entidades que transmitieran sus operaciones a través de la plataforma europea, si esas transacciones no pasaban en algún momento por EEUU. Por ello, las autoridades norteamericanas plantearon la necesidad de firmar un acuerdo con la UE para «garantizar que los proveedores designados de servicios de mensajería financiera sobre pagos facilitaran a dichas autoridades los datos almacenados en el territorio de la UE». En PALICIO, I.: «El intercambio internacional de información financiera y la lucha contra la financiación del terrorismo: el acuerdo UE-EEUU sobre Swift», *ARI*, n° 49 (2010), pp. 10-14.

la UE, sobre todo a partir de los atentados de Madrid (11 marzo 2004). Una cooperación que ha ganado con la creación de nuevos cuerpos policiales con competencias en la lucha antiterrorista. Entre estos figura la Gendarmería Europea, un cuerpo policial de carácter militar creado en 2006, con sede en Vicenza (Italia). La Eurogendfor, como se denomina en la jerga europea, está conformada por agentes de España, Francia, Italia, Holanda y Portugal. Aunque no depende de las instituciones de la UE está a su servicio<sup>73</sup>. Por otra parte, la mayoría de los países europeos han incrementado el personal dedicado a la lucha antiterrorista, sobre todo los países más afectados<sup>74</sup>.

También con el objetivo de mejorar la eficacia policial en la detención de terroristas, en el seno de la UE se han creado dos grupos de trabajo en materia de terrorismo: 1) El Grupo Terrorismo, que tiene una función operativa de tipo técnico e incluye el intercambio de técnicas policiales, y 2) el COTER, que es un organismo diplomático que trata el tema del terrorismo desde un punto de vista político. Sin embargo, la cooperación y la creación de nuevos instrumentos de lucha antiterrorista –expuestos y desarrollados en el presente artículo– no han acabado con el fenómeno terrorista<sup>75</sup>, que sigue siendo una de las grandes amenazas para la paz y la seguridad internacionales y para la UE.

El último de los objetivos de la estrategia antiterrorista de la UE (Responder) plantea la necesidad de, valga la redundancia, responder al terrorismo internacional con una política integral que aborde la triple dimensión de la colaboración internacional, el control de fronteras y las relaciones con la comunidad musulmana española. Puesto que en la lucha antiterrorista no sólo hay que neutralizar a los terroristas activos, sino privarles de las simpatías sociales que les facilitan el reclutamiento de nuevos miembros, hay que promover medidas que favorezcan el diálogo y los contactos culturales.

En cuanto a las condiciones socioeconómicas, señalar que el descontento de muchos jóvenes por la situación política y social favorece su radicalización. Aunque no se puede explicar la opción terrorista con una justificación de esta índole, máxime cuando vemos que muchos terroristas de Al Qaeda

<sup>73</sup> Véase ESQUIVEL LALINDE, E.: «La nueva Fuerza de Gendarmería Europea», *ARI*, n° 48 (2005).

<sup>74</sup> Véase BAUFER, A.: «La experiencia francesa ante el terrorismo internacional». DT n° 42/2007, 03/10/2007, 12 pp. Editado por el Real Instituto Elcano. [Http://www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

<sup>75</sup> Sería conveniente avanzar en el ámbito europeo hacia una homogeneización de alertas antiterroristas. En España hay un plan de alerta antiterrorista que establece tres niveles en función del riesgo: nivel 1, 2 y 3, que es el máximo. Hay acuerdo en homogeneizar esos niveles en toda la UE para activarlos si fuera necesario de manera homogénea.

proceden de familias adineradas y tienen formación universitaria, como los autores del atentado del 7 de julio de 2005 en Londres, sí hay causas o situaciones que le favorecen y le proporcionen simpatías. En conclusión, hacer frente al terrorismo internacional no es sólo cuestión de medidas policiales; supone abordar problemas de fondo, económicos, políticos y culturales en el área de riesgo, y responder, por lo tanto, con medidas de esta naturaleza<sup>76</sup>.

Junto a esta estrategia aprobada en el 2005, un paso adelante en la lucha contra el terrorismo ha sido la entrada en vigor del Tratado de Lisboa de la UE. Un texto que proporciona un marco jurídico y político más adecuado para mejorar la lucha contra el terrorismo porque supone, entre otras cosas, un paso adelante en el asunto de la progresiva homologación de la legislación penal europea en la medida en que el artículo 67 del Título IV sobre Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, propone el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal e incluso la aproximación de las legislaciones penales de los 27 Estados.

#### IV. CONCLUSIONES

El terrorismo internacional, que es un fenómeno que ha tenido un proceso histórico en Europa, supone actualmente un gran desafío para la seguridad internacional por su potencial desestabilizador. En el contexto europeo, desde finales del siglo XIX –con la aparición del primer tipo de terrorismo internacional, el anarquista, que estuvo en el origen de las primeras iniciativas europeas en la lucha contra la violencia política–, hasta el siglo XX y XXI, la lucha contra el terrorismo internacional también ha tenido un proceso y ha experimentado cambios constantes y profundos. Unos cambios que adquieren un vigor extraordinario a raíz del 11-S de 2001 y que nos permiten concluir que, en dicho campo, la Unión Europea es ejemplar si lo comparamos con otras regiones del mundo.

Pero de este trabajo también se extraen otras conclusiones:

1) La realidad es siempre anterior a las regulaciones jurídicas y políticas. Aunque la creación de un espacio de seguridad y justicia es un objetivo de

---

<sup>76</sup> SARTORIUS, N.: «La lucha contra los terrorismos», *El País* (11 de mayo de 2004).

la UE, no es menos cierto que este objetivo no se ha mantenido siempre al mismo ritmo. Un atentado especialmente sangriento y que afecte a un país occidental dispara el número de iniciativas y propuestas europeas, mientras que en época de calma se ralentiza.

2) Aunque hay mucha más cooperación política, policial y judicial en el seno de Europa, tanto a nivel bilateral como a nivel multilateral, aún queda mucho camino por andar, máxime cuando la amenaza convive con nosotros y así lo reconocen los distintos países europeos. Según la última edición de la Estrategia de Seguridad Nacional (NSS 2009) del Reino Unido, «la amenaza procedente del terrorismo internacional es la amenaza inmediata más significativa a la que se enfrenta la seguridad del Reino Unido». También la Estrategia de Seguridad Nacional española reconoce el terrorismo internacional como los grandes peligros a las que se enfrenta la seguridad de España.

3) Tras toda esta panoplia de medidas para combatir al terrorismo internacional, expuestas en el presente artículo, la organización liderada por Bin Laden se ha visto obligada a adaptarse a la nueva situación y a reorganizarse para estar al nivel de la consideración que recibe por parte de la superpotencia mundial: «la mayor amenaza contra la paz y la seguridad mundial». Ahora las nuevas redes terroristas actúan de manera descentralizada y no territorial; lo que las convierte en omnipresentes. Actúan por una parte a nivel local y por otra a nivel internacional<sup>77</sup>.

4) Todos los instrumentos creados para combatir el terrorismo internacional son fruto de la voluntad de los Estados. Lo deseable en un futuro es que todos estos instrumentos se refuercen, porque si funcionan a pleno rendimiento el espacio de seguridad y justicia de la UE dejara de ser un proyecto en proceso para convertirse en una realidad.

---

<sup>77</sup> Vease BECK, U.: *Sobre el terrorismo y la guerra*, Paidós, Barcelona, 2003, p. 29.