

# LA UNIÓN EUROPEA Y LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

Francisco Javier Rivas Sánchez

*Capitán del Ejército de Tierra.*

*“El futuro de la seguridad europea no depende ya exclusivamente del devenir de las políticas europeas clásicas de seguridad, defensa, exterior y relaciones exteriores, sino también de la seguridad interior que ha dejado de ser una política secundaria.” (25)*

Félix Arteaga Martín

## Introducción

La Unión Europea está desarrollando una política de cooperación policial y judicial entre sus Estados miembros que conducirá al establecimiento de un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, el tercer objetivo estratégico de la Unión Europea tras el mercado único y el euro. Dentro de este proceso, los Estados miembros han adoptado medidas para luchar contra el terrorismo tanto a propuesta de los miembros directamente afectados como en respuesta a los grandes atentados del 11 de septiembre de 2001 (11-S) y del 11 de marzo de 2004 (11-M).

El tema de la lucha contra el terrorismo se enmarca dentro del Documento Solana de “Revisión Estratégica de la Unión Europea” y del concepto de seguridad interior europea, siendo de vital importancia conocer las dimensiones en las que se desarrolla:

- Percepción del riesgo terrorista en Europa.
- Empleo de instrumentos multilaterales (promover la adhesión universal a los instrumentos relacionados con las armas de destrucción masiva).

---

<sup>25</sup> *Palabras del profesor asociado de Relaciones Internacionales en la Universidad Carlos III de Madrid.*

- Apoyar y participar en los trabajos de las organizaciones internacionales que luchan contra el terrorismo – Organización de Naciones Unidas (ONU), Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE).
- En el control de las exportaciones (mejorar los mecanismos existentes de control de las exportaciones con el fin de impedir que los terroristas puedan desviar cualquier tipo de armas, productos o tecnologías de doble uso).
- La cooperación internacional (proteger a los Estados contra la utilización o la amenaza de armas químicas, nucleares o bacteriológicas, facilitar ayuda internacional).
- El diálogo político (sobre desarme, control de armamento y no proliferación, fomentando la aplicación de las disposiciones y resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.)
- Reforzando la colaboración judicial y policial -creación de Eurojust (Órgano Encargado de la Cooperación Judicial) y Europol (Oficina Europea de Policía).

La amenaza del terrorismo nos afecta a todos. Un acto terrorista contra un país repercute en la comunidad internacional en su conjunto. No cabe debilidad ni compromiso de tipo alguno al tratar con terroristas. Ningún país del mundo puede considerarse a salvo. Solo la solidaridad colectiva y la acción colectiva pueden derrotar al terrorismo. El coordinador de la lucha antiterrorista de la Unión Europea, a las órdenes de Javier Solana, Gijs de Vries, ha afirmado ante la Comisión del 11-M que la guerra de Irak ha sido aprovechada por el fundamentalismo islámico como herramienta de propaganda para “azuzar” a los musulmanes más radicales y facilitar su reclutamiento <sup>(26)</sup>. Circunstancia entre otras muchas, que ponen en peligro la seguridad interna, la convivencia, los valores y el bienestar social. El Estado de bienestar de Europa, es el modelo social de vida característico de Occidente.

La cooperación en cuestiones de seguridad interior se ha iniciado de la mano de la preocupación común ante el terrorismo. Mucho antes de que el 11-S pusiera de relieve la condición internacional de terrorismo, los europeos ya habían tomado conciencia de su

---

<sup>26</sup> “Un responsable de la seguridad europea admite que la guerra de Irak ha dado alas al fundamentalismo”. Palomo D. Solero. [www.elmundo.es](http://www.elmundo.es). 15.11.2004

riesgo colectivo, cuando la proliferación de secuestros de aeronaves de mediados de los años sesenta hizo necesaria la coordinación policial, los Estados miembros se agruparon en el Club de Berna en 1968 para facilitar la cooperación antiterrorista. Tras el 11-S este panorama cambió y el Consejo Europeo mantuvo una reunión extraordinaria en Bruselas para encargar un plan de acción antiterrorista que se elaboró por los ministros de Justicia e Interior, reforzando la cooperación policial y judicial y otorgando un mayor protagonismo a Eurojust y Europol.

Por todo ello, se hace necesario definir y controlar cual es el riesgo o amenaza al que nos enfrentamos, mediante la actuación de equipos multinacionales de investigación y el encargo a los jefes de Policía de coordinar la cooperación entre policías y los servicios de información dedicados a la lucha contra el terrorismo. Este control habrá que hacerlo respetando todos los derechos y garantías de los ciudadanos de la Unión. Tenemos que hacernos a la idea de que nuestra sociedad va a ser amenazada por el terrorismo y todo este inventario de iniciativas se coordina desde las reuniones semestrales institucionalizadas donde la cooperación antiterrorista ha pasado a formar parte de la agenda común y sus progresos se evalúan periódicamente.

Este trabajo aporta un análisis de la situación actual de la seguridad interior en la Unión Europea en el marco de la lucha contra el terrorismo, utilizando como referencia diversas fuentes que se citan y como complemento, las noticias que -extraídas de diferentes procedencias periodísticas escritas- se han publicado.

## **La Unión Europea y el contexto de seguridad interior**

La seguridad de la Unión Europea y de sus Estados miembros ha adquirido un carácter más perentorio concretamente a raíz de los ataques terroristas que tuvieron lugar en Estados Unidos de América, el 11-S y en Madrid, el 11-M. Los ciudadanos de Europa esperan con razón, que la Unión Europea, garantizando el respeto de los derechos y libertades fundamentales, adopte un enfoque común más eficaz sobre el terrorismo, al que solo se puede llegar mediante la prevención, las medidas legislativas y las medidas policiales coordinadas a nivel internacional, medidas políticas y económicas y medidas militares.

### *Instituciones y procedimientos legislativos*

La Unión Europea se asienta en cuatro Tratados:

1. El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (Tratado CECA), firmado el 18 de abril de 1951 en París, que entró en vigor el 23 de julio de 1952 y expiró el 23 de julio de 2002.
2. El Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (Tratado CEE), firmado el 25 de marzo de 1957 en Roma y que entró en vigor el 1 de enero de 1958.
3. El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Tratado EURATOM), firmado en Roma junto con el Tratado CEE. A menudo se hace referencia a ambos como «Tratados de Roma», pero el término «Tratado de Roma» abarca solamente al Tratado CEE.
4. El Tratado de la Unión Europea (Tratado UE), firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

Además de su papel económico, la CEE incorporó poco a poco una amplia gama de responsabilidades, incluyendo las políticas sociales, ambientales y regionales. Como ya no se trataba de una comunidad puramente económica, en el cuarto Tratado (Tratado de Maastricht) se la llamó simplemente Comunidad Europea (CE). El Tratado de Maastricht también introdujo nuevas formas de cooperación entre los gobiernos de los Estados miembros, por ejemplo en defensa y en justicia y asuntos de interior, que es el que nos atañe en este trabajo. Al añadir esta cooperación intergubernamental al sistema «comunitario» existente, el Tratado de Maastricht creó una nueva estructura, la Unión Europea, con un carácter político y económico, construido sobre tres «pilares»:

1. Ámbito comunitario (la mayoría de los ámbitos comunes).
2. Política exterior y de seguridad común.
3. Policía y cooperación judicial en materia penal.

Sus tres «pilares» representan diversos ámbitos políticos con diferentes sistemas de toma de decisiones.

La toma de decisiones en la Unión Europea implica a diversas instituciones, en especial:

- La Comisión Europea.
- El Parlamento Europeo.

- El Consejo de la Unión Europea.

La Comisión propone la nueva legislación, pero son el Consejo y el Parlamento los que aprueban las leyes. Las normas y procedimientos de toma de decisiones de la Unión Europea se fijan en los Tratados. Cada ley europea se basa en un artículo específico del Tratado, mencionado como «fundamento jurídico» de la legislación.

Los procedimientos principales para la adopción de nuevas leyes en la Unión Europea que afectan al contexto de la seguridad son:

- Consulta.
- Codecisión.

La principal diferencia entre ellas es la forma en que el Parlamento y el Consejo colaboran. En el procedimiento de consulta el Parlamento da simplemente su opinión; en el procedimiento de codecisión, comparte auténticamente el poder con el Consejo. La Comisión, al proponer una nueva ley, debe elegir qué procedimiento va a seguir y la elección depende, en principio, del «fundamento jurídico» de la propuesta, es decir, en qué artículo del Tratado se basa.

De forma más detallada, los procedimientos son los siguientes:

## CONSULTA

Mediante el procedimiento de consulta la Comisión envía su propuesta tanto al Consejo como al Parlamento, pero es el Consejo el que consulta oficialmente al Parlamento y a otras instituciones tales como el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones, cuyas opiniones forman parte integrante del proceso decisorio de la Unión Europea.

En algunos casos la consulta es obligatoria porque el fundamento jurídico así lo requiere, y la propuesta no puede convertirse en ley a menos que el Parlamento haya emitido su dictamen. En otros casos la consulta es opcional, y la Comisión sugiere simplemente que el Consejo consulte al Parlamento.

En todos los casos el Parlamento puede:

- Aprobar la propuesta de la Comisión.

- Rechazarla.
- Pedir enmiendas.

Si el Parlamento pide enmiendas, la Comisión considera todos los cambios sugeridos por el Parlamento y si acepta alguno de ellos envía al Consejo una propuesta modificada. El Consejo examina la propuesta modificada y la adopta tal como se le presenta o bien la modifica. En este procedimiento, como en todos los demás, si el Consejo modifica una propuesta de la Comisión, debe hacerlo por unanimidad.

Los ámbitos cubiertos por el procedimiento de consulta que afectan a la seguridad son:

- Policía y cooperación judicial en materia penal.
- Visados, asilo, inmigración y otras políticas asociadas a la libre circulación de personas.
- «Cooperación reforzada», es decir, el acuerdo que permite a un grupo de Estados miembros trabajar conjuntamente en un campo particular incluso si los otros no desean unirse.

## CODECISIÓN

En el procedimiento de codecisión el Parlamento y el Consejo comparten el poder legislativo. La Comisión envía su propuesta a ambas instituciones. Cada una de ellas la lee y discute en dos ocasiones sucesivas. Si no pueden ponerse de acuerdo, se presenta ante un «Comité de Conciliación» integrado por un número igual de representantes del Consejo y del Parlamento. Los representantes de la Comisión también asisten a las reuniones de este comité y contribuyen al debate. Una vez que el comité ha alcanzado un acuerdo, el texto consensuado se envía al Parlamento y al Consejo para una tercera lectura, de modo que puedan finalmente adoptarla como ley.

El Consejo de la Unión Europea es la principal instancia decisoria de la Unión. Como el Parlamento, fue creado por los Tratados fundacionales en los años cincuenta. Representa a los Estados miembros y a sus reuniones asiste un ministro de cada uno de los gobiernos nacionales de la Unión Europea.

Los ministros cambian en función de los temas del orden del día. Por ejemplo, si el Consejo aborda asuntos de terrorismo a la reunión, asisten los ministros de Interior de

cada país de la Unión Europea y entonces se le denomina «Consejo de Justicia y Asuntos de Interior».

Las relaciones de la Unión Europea con el resto del mundo en materia de terrorismo son tratadas por el «Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores», pero esta configuración del Consejo también tiene una responsabilidad más amplia con respecto a los problemas de política general, por lo que a sus reuniones asiste cualquier ministro o secretario de Estado designado por su respectivo gobierno en lo referente a asuntos de interior y asuntos exteriores.

En total hay nueve configuraciones distintas del Consejo, pero las relacionadas con la seguridad son:

- Asuntos Generales y Relaciones Exteriores.
- Justicia y Asuntos de Interior.

Sin embargo, el Consejo sigue siendo una única institución.

Cada ministro participante puede comprometer a su gobierno, es decir, que su firma es la firma de todo el gobierno, y también es responsable ante su Parlamento nacional y los ciudadanos a quienes dicho Parlamento representa. Esto garantiza la legitimidad democrática de las decisiones del Consejo.

El Consejo tiene responsabilidades básicas en materia de seguridad:

- Concluir acuerdos internacionales entre la Unión Europea y una o más organizaciones de Estados o internacionales.
- Desarrollar la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea, basándose en las directrices decididas por el Consejo Europeo.
- Coordinar la cooperación entre los tribunales nacionales y la policía en materia penal.

La mayoría de estas responsabilidades se refieren a ámbitos «comunitarios», es decir, aquellos en los que los Estados miembros deciden poner en común su soberanía y delegar sus poderes de toma de decisiones a las instituciones de la Unión Europea. Estos ámbitos constituyen el «primer pilar» de la Unión Europea. Sin embargo, las dos últimas

se refieren en gran parte a áreas en que los Estados miembros no han delegado sus poderes, sino que simplemente trabajan juntos. Esto se llama «cooperación intergubernamental» y cubre el segundo y tercer «pilar» de la Unión (PESC, y policía y cooperación judicial en materia penal).

## **La seguridad interior en la Unión Europea**

Existen muchas definiciones de “seguridad”, pero podríamos decir escuetamente que, “*seguridad*” consiste en la “*baja probabilidad de sufrir una agresión*”. Felipe Quero Rodiles, explica como calidad de una situación o condición de encontrarse libre, a cubierto o exento, de daños, riesgos o peligros (<sup>27</sup>). Sólo una sociedad integrada puede enfrentarse con éxito a la resolución de todos los riesgos y problemas que son producto de la necesidad de convivencia interna, y de la necesidad de mantener una capacidad de negociación y de defensa de los intereses nacionales.

La seguridad interna es un conjunto de atribuciones más amplio que los asuntos de justicia e interior, puesto que se extiende no solamente a policía, inmigración y cooperación judicial sino a aduanas, al papel de los militares de la Unión Europea y el mantenimiento del orden público.

Las posibilidades operativas y especialmente su capacidad de actuación independiente en el ámbito de la seguridad de cualquier gobierno y de la Unión Europea, están limitadas por la falta de cohesión social. Pero la cohesión social tiene que estar originada en un deseo compartido por todos los ciudadanos de obtener metas y éxitos comunes (<sup>28</sup>).

Los elementos esenciales que proveen un marco para mantener un régimen justo de estabilidad interna en la Unión Europea son:

- Un cuerpo de leyes que haya sido creado legítimamente. (Constitución y legislación europea).
- Una red uniforme, visible, justa y activa de autoridad policial (Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de los Estados miembros en coordinación con Europol).

---

<sup>27</sup> “*Organismos Internacionales de Seguridad*”. Profesor D. Luis Sola Bartina. Apuntes del Curso de Especialista en Paz, Seguridad y Defensa del Instituto Universitario General M. 2005. p. 1.

<sup>28</sup> “*Inmigración y Seguridad en el Mediterráneo. El caso español. Monografías CESEDEN. Madrid. 2002. p. 120*”



- Un sistema judicial imparcial (órganos judiciales y jueces de los Estados miembros en coordinación con Eurojust).
- Un sistema penal que sea justo y prudente (Código Penal de los Estados miembros adaptado a la legislación europea).

Por ello, la cooperación resulta clave a la hora de combatir el terrorismo:

- Cooperación entre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Fuerzas Armadas evitando interferencias mutuas.
- Cooperación internacional entre Estados que comparten riesgos comunes.

El problema para algunos países radica en que la competencia para actuar ante determinados supuestos delictivos en el territorio nacional (espacio terrestre, espacios marítimos y espacio aéreo) está compartida por diversos organismos e instituciones. En la Unión Europea la competencia en materia de seguridad se define en la política común de seguridad y defensa que forma parte integrante de la PESC, en la cláusula de solidaridad entre los Estados miembros y en la capacidad operativa basada en medios civiles y militares, al objeto de conseguir un espacio de libertad, seguridad y justicia.

#### *Definiciones de la Unión Europea sobre terrorismo*

El Consejo Europeo extraordinario de 21 de septiembre de 2001, definió el terrorismo como uno de los principales retos mundiales y definió la lucha contra el terrorismo como uno de los objetivos prioritarios de la Unión Europea.

El Consejo Europeo adoptó en Laeken el 27 de diciembre de 2001, una posición común para combatir el terrorismo, asumiendo la necesidad de una definición común de terrorismo que incluye 11 tipos de actos delictivos, que pueden dañar seriamente a un país o a una organización internacional y se cometan con uno de los siguientes objetivos<sup>(29)</sup>:

- Intimidar seriamente a una población.

---

<sup>29</sup> “¿Es posible y necesario definir el terrorismo?” Juan Avilés Farré. Conferencia pronunciada en la Universidad de Granada. 2002. p.2

- Obligar indebidamente a un gobierno u organización internacional a realizar o dejar de realizar una actuación.
- Desestabilizar seriamente o destruir las estructuras políticas, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional.

“Personas, grupos y entidades implicadas en actos terroristas” son aquellas de quienes se ha probado, sobre la base de información precisa, que cometieron, intentan cometer o facilitan la preparación de actos terroristas.

“Acto terrorista”, se incluyen los siguientes delitos <sup>(30)</sup>:

- Atentado contra la vida de una persona o integridad física.
- Secuestro y toma de rehenes.
- Destrucción masiva de una instalación pública o privada, incluido el sistema informático.
- Captura de los medios de transporte colectivo (aeronaves o buques).
- Fabricación, posesión, adquisición, transporte y utilización de armas de fuego, explosivos, armas nucleares, biológicas o químicas.
- Liberación en el aire de sustancias peligrosas, provocación de inundación, explosión o incendios.
- Perturbación o interrupción del suministro de agua, electricidad u otro recurso natural fundamental.
- Dirección de un grupo terrorista o participación en estas actividades, incluido en forma de financiación o suministro de medios logísticos.

La simple amenaza de cometer uno de estos delitos debe juzgarse como un acto terrorista.

---

<sup>30</sup> Posición común 2001/931/PESC del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, relativa a la aplicación de medidas específicas con el fin de luchar contra el terrorismo. Diario Oficial L 344 de 28.12.2001.

“Grupo terrorista”, la posición común lo define como una asociación estructurada de personas que actúan de manera concertada con el fin de cometer actos terroristas, independientemente de su composición y el nivel de elaboración en su estructura.

### *Cláusula de solidaridad*

La trascendencia de los atentados terroristas de Madrid es tal, que se llega incluso a suscribir el compromiso político por los Estados miembros y los Estados adherentes el día 1 de mayo de 2004 a la Unión Europea, de actuar conjuntamente desde ese momento (<sup>31</sup>), contra los actos terroristas, guiados por el espíritu de la cláusula de solidaridad reflejada en el artículo 42 del proyecto de Constitución para Europa y en el artículo 43 del Tratado.

Es interesante resaltar que esta cooperación puede llegar a que los Estados miembros no sólo movilicen los instrumentos propios de las autoridades judiciales y de las Fuerzas de Seguridad sino que, aporten medios militares para: prevenir la amenaza terrorista, proteger las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas y prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista.

### **La seguridad y la defensa en la Unión Europea: la amenaza del terrorismo**

La amenaza del terrorismo nos afecta a todos. Un acto terrorista contra un país repercute en la comunidad internacional en su conjunto. No cabe debilidad ni compromiso de tipo alguno al tratar con terroristas. Ningún país del mundo puede considerarse a salvo. Sólo la solidaridad y la acción colectiva pueden derrotarlo.

La cooperación europea en materia de lucha antiterrorista viene de antiguo. Data al menos de 1975, de las reuniones del Club de Trevi, donde se reunían secretamente funcionarios de varios Ministerios europeos de Interior. Después, en el marco de los Acuerdos de Schengen y, posteriormente, tras el Tratado de Maastricht, en el de la Unión Europea, esta cooperación esencialmente policial y judicial ha escapado con mucho de todo control democrático o jurisdiccional. El Parlamento Europeo debe ser consultado, pero no tiene ninguna influencia sobre la decisión; el Tribunal Europeo, obligado a respetar las libertades fundamentales, no tiene derecho de fiscalización sobre las decisiones adoptadas. La cooperación en materia de Justicia e Interior sigue siendo

intergubernamental y las decisiones se toman por unanimidad, por ello no es de extrañar que la cooperación tenga fallos, pero se ha adoptado este modelo para dejar libertad absoluta a los ejecutivos nacionales.

Decir que la lucha antiterrorista no es eficaz en nuestras democracias porque se da más importancia al respeto de las libertades que a los dispositivos de seguridad, evidencia falta de información, el nombramiento del coordinador antiterrorista de la Unión Europea, refuerza la idea de que las instancias intergubernamentales constituyen la única solución <sup>(32)</sup>.

El problema de los actos terroristas fue mencionado en el Consejo Europeo de Tampere en 1999 y en el Consejo Europeo de Feira en junio de 2000. El terrorismo presenta una grave y seria violación de las libertades fundamentales, de los derechos humanos y de los principios de libertad y democracia, ante la cual los Estados miembros deben adoptar medidas para garantizar un verdadero espacio de libertad, seguridad y justicia.

La Unión y sus Estados miembros se comprometen a hacer cuanto esté a su alcance para combatir todas las formas de terrorismo con arreglo a los principios fundamentales de la Unión, las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas y las obligaciones establecidas por la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2001).

### *Política común de seguridad*

Los Estados miembros trabajan para desarrollar una PESC. Pero Política Exterior, Seguridad y Defensa (PESD), son asuntos sobre los que los Estados miembros de la Unión Europea siguen teniendo individualmente un control independiente y al no haber puesto en común su soberanía nacional en estas áreas, el Parlamento y la Comisión sólo desempeñan aquí un papel limitado. Sin embargo, los países de la Unión Europea tienen mucho que ganar si trabajan juntos en estos asuntos y el Consejo es el principal foro en que esta cooperación intergubernamental tiene lugar.

Francia ha propuesto la creación de una Gendarmería Europea que, bajo la inspiración de su propia policía, reúna a todas las fuerzas de seguridad de estatuto militar de los países de la Unión, la razón viene de las lecciones aprendidas de sus intervenciones en diferentes conflictos, ya que han asegurado lo más rápidamente posible un entorno de

---

<sup>31</sup> Declaración sobre la Lucha contra el Terrorismo. Bruselas, 25.03.2004

<sup>32</sup> "La ilusión de un mister antiterrorismo." El Periódico. [www.elperiodico.com](http://www.elperiodico.com)

seguridad pública tras la intervención militar. Estas fuerzas podrían actuar en gestiones de crisis, encuadradas en la cadena de mando militar como bajo autoridad civil <sup>(33)</sup>.

Para responder más eficazmente a crisis internacionales, el Consejo Europeo (Helsinki, diciembre de 1999) decidió que la Unión Europea crearía una «Fuerza de Reacción Rápida» de hasta 60.000 hombres, que podría ser desplegada en el plazo de 60 días y durante por lo menos un año.

No se trata de un «ejército europeo», ya que los militares seguirán siendo miembros de sus Fuerzas Armadas nacionales, bajo mandato nacional, y su papel se limitará a realizar tareas de tipo humanitario, rescate, salvaguardia de la paz y gestión de crisis.

Para aportar control político y directrices estratégicas en momentos de crisis, el Consejo Europeo (Niza, diciembre del 2000) decidió crear nuevas estructuras políticas y militares permanentes en el Consejo de la Unión Europea:

- El Comité Político y de Seguridad (CPS); que tiene especial relevancia en la aplicación y desarrollo de la cláusula de solidaridad asistiendo junto con el Comité Permanente en materia de seguridad interior, al que hace referencia el artículo 261 del Tratado Constitucional, al Consejo Europeo en la toma de decisiones.
- El Comité Militar de la Unión Europea (CMUE).
- El Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE), integrado por expertos militares destinados en la Secretaría del Consejo por los Estados miembros.

La PESC no debe olvidar otros asuntos, ya que ceñirse a la cuestión de seguridad, no es la única solución al terrorismo <sup>(34)</sup>. Para aportar control político y directrices estratégicas es necesaria una PESC, pero la Unión Europea debe utilizar todas las instituciones de que dispone para orientar su política hacia la cooperación entre Estados, garantizando un espacio de libertad, seguridad y justicia.

### *Estrategia Europea de Seguridad*

---

<sup>33</sup> Política común de Seguridad. Gendarmería europea. [www.gees.org/articulo/418/2.05.02.2004](http://www.gees.org/articulo/418/2.05.02.2004)

<sup>34</sup> "Aznar pide a la comunidad internacional unidad en la lucha contra el terrorismo". II Cumbre Unión Europea, América Latina y el Caribe, en la que el presidente de Brasil, Fernando Enrique Cardoso, respondió a Aznar diciendo que "no se puede olvidar la lucha contra la pobreza y la exclusión social obsesionándose con el tema de la seguridad". [www.borrul.org](http://www.borrul.org).

La Estrategia Europea de Seguridad adoptada por el Consejo Europeo en diciembre de 2003, describe el terrorismo como una de las principales amenazas para los intereses de la Unión Europea y del mundo, y se pidió al Secretario General/Alto Representante (SG/AR), señor Solana, que presentara propuestas concretas y recomendaciones para combatir esta amenaza. El SG/AR ha insistido en la necesidad de aumentar la coordinación con los países del Mediterráneo para combatir el terrorismo y en la combinación de esfuerzos externos e internos en la lucha contra el terrorismo. No ha extrañado incluso que haya mantenido reuniones con el grupo terrorista Hamas, en aras de solucionar el conflicto palestino-israelí <sup>(35)</sup>. La Unión Europea debe desarrollar una estrategia que favorezca la intervención temprana, rápida y, en caso necesario, contundente. El Documento “Una Europa segura en un mundo mejor “, presentado por Javier Solana, ha servido como base para que la Unión Europea se dote de una doctrina de seguridad desde finales de 2003, a la manera de Estados Unidos.

El Consejo Europeo acordó la creación de la figura de un coordinador de la lucha contra el terrorismo, eligiendo al holandés Gijs de Vries <sup>(36)</sup>, como parte del plan antiterrorista pactado por los 25 países de la Unión Europea tras el atentado del 11-M en Madrid. El hecho de que se insista tanto en la coordinación se debe a que el sangriento atentado del 11-M en Madrid, ha revelado carencias en la respuesta conjunta de la Unión Europea ante una amenaza global como el terrorismo, y ello a pesar de que la Unión cuenta con organismos como Europol .

Las principales estrategias que existían antes de los atentados del 11-S, ampliadas posteriormente en el plan antiterrorista de 2001, y reforzadas en el plan antiterrorista de 2004, que aprobaron los 25 países de la Unión Europea tras los atentados del 11-M son:

- Intensificar los intercambios de información <sup>(37)</sup>. (Dentro del marco de las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU).
- Fortalecer la cooperación existente contra la financiación del terrorismo <sup>(38)</sup>.

---

<sup>35</sup> “Javier Solana reconoce haber mantenido reuniones secretas “hace meses” con el grupo terrorista Hamas”. [www.elmundo.es](http://www.elmundo.es). 25.11.04

<sup>36</sup> “La UE elige al holandés Gijs de Vries nuevo <<zar>> antiterrorista para evitar otro 11-M”, La Razón ([www.larazon.es](http://www.larazon.es)). 26.03.2004

<sup>37</sup> COM 2004 221 final, no publicada en Diario Oficial relativa a determinadas acciones que deben emprenderse en el ámbito de la lucha contra el terrorismo y otras formas graves de delincuencia, en particular, con el fin de mejorar los intercambios de información.

<sup>38</sup> Iniciada con la Recomendación del Consejo, de 9 de diciembre de 1999, sobre cooperación en materia de lucha contra la financiación del terrorismo. Diario Oficial C 373 de 23.12.1999.

- Adaptación por todos los Estados miembros de las medidas legislativas de la Unión Europea <sup>(39)</sup>.
- Refuerzo de la cooperación operativa <sup>(40)</sup>.
- Optimizar la eficacia de los sistemas de información <sup>(41)</sup>.
- Reforzar los controles en las fronteras y la seguridad de los documentos.
- Asistencia a la víctimas y a sus familias <sup>(42)</sup>.
- Implantar en los Estados miembros un sistema nacional eficaz de registro de las cuentas bancarias.
- Crear un registro de penados europeo.
- Establecer un vínculo entre las medidas de lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo.
- Establecer un mecanismo que permita recoger y transmitir informaciones para evitar la infiltración de grupos terroristas en actividades ilícitas y mejorar la transparencia de las personas jurídicas.
- Reflexionar sobre los factores que propician el apoyo al terrorismo y la captación de terroristas.
- Aumentar la capacidad dentro de los órganos de la Unión Europea y de los Estados miembros para descubrir, investigar y procesar a los terroristas y prevenir atentados terroristas.

---

<sup>39</sup> Decisión marco 2002/475/JAI, del Consejo, de 13.06.02, Diario Oficial L 164, de 22.06.02, relativa a la lucha contra el terrorismo. Destacar que esta norma es aplicable a Gibraltar.

<sup>40</sup> Decisión 2003/48/JAI, del Consejo, de 19.12.2002. relativa a la aplicación de medidas específicas de cooperación policial y judicial en la lucha contra el terrorismo, de acuerdo con el artículo 4 de la Posición común 2001/931/PESC. Diario Oficial L 16 de 22.01.2003.

<sup>41</sup> El artículo 93 del Convenio de Schengen de 1990 prevé que el Sistema de Información Schengen (SIS) tiene por objeto preservar el orden público, incluido la seguridad del Estado, así como la aplicación de las disposiciones sobre la circulación de personas. Para reforzar las funciones del Sistema de Información España propuso dos Iniciativas que consistían en permitir el acceso a los datos almacenados a las autoridades encargadas de la persecución de algunos tipos de delitos y ampliar la lista de objetos buscados. Iniciativa JAI 2002 15 CNS/2002/0812 y JAI 2002 16 CNS/2002/0813.

<sup>42</sup> Decisión marco 2001/220/JAI.

- Reforzar la capacidad de los Estados miembros para afrontar las consecuencias de un atentado terrorista.
- Actuaciones en el marco de las relaciones exteriores de la Unión Europea hacia terceros países prioritarios en los que es preciso mejorar la capacidad antiterrorista o el compromiso de lucha contra el terrorismo.
- Salvaguardar la seguridad del transporte internacional.
- Elaborar una lista electrónica de las personas, grupos y entidades objeto de medidas restrictivas en el marco de la lucha antiterrorista o de una investigación penal <sup>(43)</sup>.
- Mejorar el intercambio de información entre los Estados miembros y los órganos de la Unión <sup>(44)</sup>.
- Creación y mantenimiento de un Directorio de competencias técnicas y conocimientos antiterroristas especializados para facilitar la cooperación antiterrorista entre los Estados miembros <sup>(45)</sup>.
- Embargo preventivo de bienes <sup>(46)</sup>.
- Intensificar la cooperación entre los Estados miembros en materia de lucha contra la financiación de grupos terroristas <sup>(47)</sup>.

Las dudas sobre la voluntad colectiva de la Unión Europea para emplear medios militares fuera de sus fronteras en la lucha contra el terrorismo se acrecientan al analizar su estrategia aprobada en diciembre de 2003, según el Documento aprobado:

---

<sup>43</sup> Posición común 2001/931/PESC del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, relativa a la aplicación de medidas específicas con el fin de luchar contra el terrorismo. Diario Oficial L 344, de 28.12.2001. La lista contiene los nombres de grupos como ETA, IRA, GRAPO, la rama terrorista de HAMAS, la YIHAD ISLÁMICA PALESTINA y otros grupos revolucionarios activistas, así como los nombres de las personas que forman parte de los mismos.

<sup>44</sup> Decisión 2003/48/JAI, del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, relativa a la aplicación de medidas específicas de cooperación policial y judicial en la lucha contra el terrorismo. Cada Estado miembro designa un servicio especializado de policía que tendrá acceso a las investigaciones penales realizadas o un corresponsal nacional de Eurojust en materia de terrorismo o una autoridad judicial competente que tendrá acceso a la información relativa a los procedimientos penales incoados respecto a la Posición común 2001/931/PESC. Destacar que ya están funcionando equipos comunes de investigación.

<sup>45</sup> Acción común 96/610/JAI, de 15 de octubre de 1996 adoptado por el Consejo. Diario Oficial L 273 de 25.10.1996

<sup>46</sup> Posición común 2001/930/PESC del Consejo, de 27.12.2001, relativa al embargo de los fondos y otros haberes financieros y recursos económicos de las personas o entidades que facilitan, intentan cometer o cometen actos terroristas en el territorio de los Estados miembros.

<sup>47</sup> Recomendación del Consejo, de 9 de diciembre de 1999.



“El terrorismo surge de complejas causas entre las que se encuentran la presión de la modernización, las crisis culturales, sociales y políticas y la alienación de los jóvenes que viven en sociedades extranjeras”, y reconoce, que “este fenómeno forma también parte de nuestra sociedad”, por lo que “Europa es al mismo tiempo objetivo y base de este terrorismo.”

Por lo que las amenazas no son meramente militares ni pueden atajarse con medios únicamente militares.

### *Justicia y Asuntos de Interior (JAI)*

Drogas, terrorismo, fraude internacional, trata de seres humanos y explotación sexual de niños son problemas que preocupan mucho a los ciudadanos europeos. Se trata de actividades criminales transfronterizas y solamente una cooperación transfronteriza puede abordarlas eficazmente. Si Europa quiere hacerlo y dar a todos sus ciudadanos igualdad de acceso a la justicia civil en toda la Unión Europea, los tribunales nacionales, las policías, las aduanas y los servicios de inmigración de todos los países de la Unión Europea tienen que trabajar juntos.

Se trata de asegurar, por ejemplo:

- Que las fronteras exteriores de la Unión Europea son vigiladas eficazmente.
- Las aduanas y la policía intercambian información sobre movimientos de sospechosos de tráfico de drogas o personas, terrorismo o cualquier tipo de delincuencia organizada transnacional.

Este tipo de problemas colectivamente conocidos, como «justicia y asuntos de interior», son tratados por los ministros del ramo, que actúan colectivamente como Consejo de Justicia y Asuntos de Interior.

Existen dos Agencias (Europol y Eurojust) que desempeñan un papel importante en la cooperación entre países de la Unión Europea en el campo de la JAI. (tercer pilar de la Unión Europea: policía y cooperación judicial en materia penal).

A continuación se describen brevemente las agencias enmarcadas en el tercer pilar, que es el que se caracteriza por ser clave en la lucha contra el terrorismo:

### EUROPOL

Europol, fue creada en el año 1992 para explotar a nivel europeo la información sobre actividades delictivas. Su sede está en La Haya (Países Bajos) y su personal incluye a representantes de organismos nacionales relacionados con la justicia: policía, aduanas, servicios de inmigración, etc.

Su objetivo es ayudar a los Estados miembros de la Unión a cooperar estrecha y efectivamente para prevenir la delincuencia internacional organizada y luchar contra ella, en especial:

- Tráfico de drogas.
- Redes de inmigración.
- Tráfico de vehículos.
- Trata de seres humanos (incluyendo la pornografía infantil).
- Falsificación de dinero y otros medios de pago.
- Tráfico de sustancias radiactivas y nucleares.
- Terrorismo.

Europol apoya a los Estados miembros:

- Facilitando el intercambio de información entre organismos nacionales.
- Facilitando análisis operativos.
- Presentando informes y análisis sobre delitos.
- Prestando su experiencia y apoyo técnico en investigaciones y operaciones.

Una de las tareas de Europol es mantener un sistema automatizado de almacenamiento, acceso y análisis de datos. Un organismo de supervisión conjunto, compuesto por dos expertos en protección de datos de cada Estado miembro, supervisa el contenido y uso de todos los datos personales de que dispone Europol.

Europol es responsable ante el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, es decir, ante los ministros de Justicia e Interior de todos los países de la Unión. El órgano de dirección de Europol está formado por un representante de cada Estado miembro <sup>(48)</sup>.

## EUROJUST

Eurojust se creó en el año 2002 para ayudar a las autoridades judiciales de los países de la Unión Europea a colaborar en la lucha contra los graves delitos transfronterizos: delitos informáticos, fraude y corrupción, blanqueo de dinero, delitos medioambientales. Su ayuda, por ejemplo, hace más fácil que las autoridades nacionales intercambien información, faciliten ayuda legal mutua y obtengan la extradición de individuos buscados. Su sede está en La Haya ( Países Bajos).

Eurojust está integrado por un fiscal, juez o policía de cada Estado miembro que forma el «Colegio» (es decir, el Comité de Gestión) de la organización y eligen a uno de entre ellos como presidente por tres años. El Colegio está apoyado por una secretaría, funcionarios de la Unión Europea y expertos nacionales en comisión de servicios.

Puesto que su trabajo implica la custodia de expedientes sobre delincuentes, Eurojust cuenta con un encargado de protección de datos cuya función es garantizar que los datos personales de los expedientes están correctamente protegidos y son manejados con arreglo a la ley <sup>(49)</sup>.

### *LA APROBACIÓN Y PUESTA EN MARCHA DE LA ORDEN EUROPEA DE DETENCIÓN Y ENTREGA Y OTRAS INICIATIVAS ADOPTADAS TRAS EL 11 DE MARZO DE 2004*

Uno de los propósitos fundamentales de la cooperación judicial y policial en materia penal ha sido la prevención y sanción de los delitos internacionales más graves, como es el terrorismo. Tras los atentados del 11-S, la lucha contra el terrorismo adquirió un nuevo impulso tanto a nivel mundial como en el seno de la Unión Europea. Una iniciativa española de sustituir la orden de extradición por nuevos mecanismos de detención y entrega de personas, que permitieran agilizar y acortar los plazos en la tramitación y resolución de las peticiones de cooperación penal, tuvo éxito y el Consejo Europeo aprobó en su decisión-marco de 13 de junio de 2002, la orden de detención europea y los

---

<sup>48</sup> : [www.europol.eu.int](http://www.europol.eu.int) " An Overview of the Counter Terrorism Unit Activities"

procedimientos de entrega entre los Estados miembros, conocida como “euro-orden”. La orden europea tiene su base en el principio del “reconocimiento mutuo de resoluciones jurisdiccionales” consagrado en el Tratado de Niza, y su finalidad es la de reemplazar, para una lista de 32 delitos, la extradición por un procedimiento de entrega simplificado entre órganos jurisdiccionales, en el que se limita la exigencia de la doble incriminación a la vez que desaparece cualquier intromisión de tipo político.

Al tratarse de una decisión-marco, al igual que sucede con las directivas, la euro-orden requiere su transposición en el derecho interno de cada Estado miembro <sup>(50)</sup>. Después de los atentados de Madrid, el presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, señaló que:

“Hay países que se rezagan (en la aplicación de las medidas) y esto es imperdonable, agregando que “ninguno de los capítulos fundamentales están en ejecución completa porque hay países que no cumplen” <sup>(51)</sup>.

En febrero de 2004, la Audiencia Nacional española decidió reemplazar una solicitud de extradición por una euro-orden para facilitar la entrega a Finlandia de un delincuente. Aunque la lista de 32 delitos es amplia se espera que este mecanismo tenga especial eficacia respecto a delitos transnacionales considerados especialmente graves, como es el terrorismo. Después del 11-M, la Audiencia Nacional española ha dictado órdenes europeas de detención contra algunos de los presuntos autores de esta matanza.

Las medidas contra el terrorismo que se han puesto en marcha por la Unión Europea después del 11-M han sido las siguientes:

- Aprobación del 12 de marzo de 2004, de una Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre “Prevención de la delincuencia en la Unión Europea” <sup>(52)</sup>.

---

<sup>49</sup> [www.eurojust.eu.int](http://www.eurojust.eu.int) “Welcome to Eurojust’s Website” Michael G. Kennedy

<sup>50</sup> “La Cooperación Judicial y policial en el Proyecto de Constitución Europea”. Santiago Ferro García. 2004

<sup>51</sup> “Los líderes de la UE aprueban un ambicioso plan contra el Terrorismo” Cumbre en Bruselas. 25.03.2004. [www.terra.es](http://www.terra.es), Entre las medidas aún no aplicadas en su totalidad por todos los Estados miembros, están las relativas a la orden de detención europea, la creación de equipos conjuntos de investigación, blanqueo de capitales, incautación de los instrumentos y productos del delito o cooperación policial y judicial en la lucha contra el terrorismo.

<sup>52</sup> COM 2004 165 final.

- Memorando O4/63, de 18 de marzo de 2004, sobre medidas legislativas existentes y propuestas en la lucha contra el terrorismo.
- Al no ponerse de acuerdo en la creación de una agencia europea de información como solicitaron Austria y Bélgica dos días antes del 11-M, existe la posibilidad de crearse una especie de célula operacional para intercambios de información en el seno del Consejo (<sup>53</sup>).
- No sólo se actualiza el Plan de Acción de 2001, surgido después del 11-S, sino que las directrices se encaminaron a profundizar el consenso y la cooperación internacional, restringir el acceso de los terroristas a recursos económicos (<sup>54</sup>), maximizar las capacidades de la Unión Europea, proteger la seguridad del transporte y las fronteras exteriores, trabajar sobre los factores estructurales que nutren el terrorismo y fomentar la asistencia técnica a terceros (<sup>55</sup>), cuadro1.

Cuadro 1 Referencias en el Tratado Constitucional

REFERENCIA	SOBRE SEGURIDAD
Espacio de seguridad	Art. I-3, I-14, I-16, I-42, III-257 a 268
Política exterior y de seguridad común de la Unión	Art. I-28, I-40, III-294 a 308
Política común de seguridad y defensa	Art. I-41, III-309 a 312
Cláusula de Solidaridad	Art. I-43
Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión	Preámbulo, Art. II-66

<sup>53</sup> "Les Quinze mettent la touche finale á leur plan antiterrorista." Le Monde, 22.03.2004.

<sup>54</sup> El procurador general del Tribunal Constitucional de Italia, advirtió que las mezquitas son utilizadas para "reclutar terroristas", así como para darles soporte y financiación. El magistrado se quejó de que el Gobierno no emplea recursos económicos suficientes para luchar contra el terrorismo. "La justicia italiana cree que las mezquitas se utilizan para reclutar y financiar terroristas". [www.larazon.es/noticias/noti\\_int31548.html](http://www.larazon.es/noticias/noti_int31548.html). 12.01.2005

<sup>55</sup> "Medidas antiterroristas de la Unión Europea antes y después del 11-M". Félix Arteaga Martín. IUISI. 2004

Acción exterior	Art. III.292
Cooperación internacional	Art. III-327 y 328
Cooperación reforzada	Art. III-419

REFERENCIA	SOBRE TERRORISMO
Cláusula de Solidaridad	Art. I-43, III-329
Movimientos de capitales y pagos	Art. III-60
Cooperación judicial en materia penal	Art. III-271
Europol	Art. III-276
Política común de seguridad y defensa	Art. III-309 a 312

### **Cooperación antiterrorista en la Unión Europea**

La Unión Europea establece todo tipo de cooperación adecuada con los órganos de Naciones Unidas, el Consejo de Europa, la OSCE, con otras organizaciones internacionales y con terceros países. El ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y las delegaciones de la Unión actúan en estrecha cooperación con las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros, con las organizaciones internacionales, regionales y locales, para fortalecer la solidaridad internacional en la lucha contra el terrorismo.

Con terceros países se desarrolla una coordinación efectiva y práctica mediante las siguientes actuaciones:

- Desarrollo de estrategias de asistencia técnica para mejorar las capacidades de lucha contra el terrorismo.
- Fomento del buen gobierno y el Estado de Derecho.
- Utilización óptima de todos los recursos policiales de la Unión Europea desplegados en terceros países, incluso en el contexto de la gestión de las crisis de la Unión Europea.

- Reuniones con grupos terroristas para desarrollar procesos que tiendan a la paz <sup>(56)</sup>.

La cooperación con Estados Unidos y otros interlocutores es contemplada en el Plan de Acción de 2001 para la lucha contra el terrorismo de la Unión Europea, ampliada y armonizada en el Plan de Acción de 2004.

Ninguna nación puede luchar con éxito contra el terrorismo por sí sola; hace falta una coalición de naciones que ejerciten la máxima cooperación internacional para derrotar la amenaza terrorista en el mundo entero.

En palabras de Mark Wong, vicecoordinador principal de antiterrorismo en el Departamento de Estado de Estados Unidos:

“En una espectacular demostración de solidaridad, virtualmente todas las naciones de la tierra, inmediata e incondicionalmente, condenaron los acontecimientos del 11 de septiembre, resolvieron impedir una repetición y comenzaron a actuar, en todos los frentes, para erradicar la amenaza del terrorismo de alcance mundial” <sup>(57)</sup>.

Referidas al reconocimiento de la cooperación de numerosas organizaciones multilaterales, entre ellas la OTAN, el Grupo de los Siete (G-7), la Unión Europea, la Organización de Estados Americanos (OEA), la Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (CEAP) y la OSCE.

En los puntos siguientes solo pretendo dar unas pinceladas sobre lo que se ha hecho recientemente para intentar desarrollar un entorno cooperativo en la lucha contra el terrorismo:

### *La Unión Europea y la ONU*

La ONU no parece estar en condiciones de actuar en operaciones contraterroristas, pero si se encuentra en una posición de liderazgo cooperativo entre organizaciones que si pueden actuar en situaciones de crisis. La Unión Europea debe participar con la ONU sobre la base de unas reglas generales para el uso de la fuerza armada conforme a las directrices del Consejo de Seguridad, la democratización del mundo, potenciando el libre

---

<sup>56</sup> “Javier Solana reconoce haber mantenido reuniones secretas hace meses con el grupo terrorista Hamas. [www.elmundo.es](http://www.elmundo.es). 25.11.04

<sup>57</sup> “Funcionario de los EEUU dice que la OSCE coopera en la lucha contra el terrorismo” .11.05.2002. [www.usinfo.state.gov/espanol](http://www.usinfo.state.gov/espanol). (Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado de Estados Unidos.)

comercio y el desarrollo y no descuidando el medio ambiente. Por su poderío comercial y económico la Unión Europea se convierte en un actor principal en la política y en la seguridad mundial.

La Unión Europea adoptó la lista de grupos terroristas relacionados con Al Qaeda reflejadas en la resolución 1267 (1999) del Comité de Sanciones de la ONU. Cooperó con la Comisión Contraterrorismo de Naciones Unidas (CTC) y con la Oficina para la Prevención del Crimen y el Control de la Droga (UNDOC). Colabora con el Comité de Sanciones de la ONU a la hora de congelar fondos y otros recursos financieros de grupos terroristas, como ocurrió con el Comité de Sanciones de Afganistán, establecido al amparo de la resolución 1267 del Consejo de Seguridad <sup>(58)</sup>. Colabora en materia Nuclear, Biológica y Química (NBQ) con la Organización Mundial de la Salud.

Respecto al control del tráfico de armas, la Unión firmó en enero de 2002, el Protocolo de la ONU contra el Tráfico y Fabricación Ilegal de Armas de Fuego.

Nuestro presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, propuso en la LIX Asamblea General de Naciones Unidas una alianza entre Occidente y el Islam, criticando el uso de la fuerza contra el terrorismo y defendiendo la legalidad nacional e internacional con respeto a los derechos humanos y Naciones Unidas.

### *La Unión Europea y la OTAN*

El apoyo incondicional al multilateralismo, requiere que la Unión siga reforzando su capacidad de trabajar con la OTAN, por ser un elemento crucial del sistema internacional, siendo la base de la relación trasatlántica.

Desde mediados del año 2000, la fórmula de cooperación entre ambas organizaciones está basada en la formación de Grupos de Trabajo *Ad Hoc*, para tratar temas de seguridad, procedimientos de intercambio de información, inteligencia, etc. El nuevo Concepto Militar para la Defensa Contra el Terrorismo de la OTAN, prevé el apoyo a otras organizaciones, como la Unión Europea y la ONU, mediante el despliegue de fuerzas donde sea necesario.

---

<sup>58</sup> El Consejo de la UE adoptó el 6 de marzo de 2001, medidas de sanción a Afganistán. Regulación del Consejo 467/2001.



En la cooperación en materia NBQ, colabora con la OTAN en el marco de su asociación estratégica.

En palabras de George W. Bush la OTAN puede participar en situaciones de amenazas y crisis para defender el estado de derecho y la legalidad internacional:

“La OTAN debe transformarse, tiene que adaptarse a las nuevas amenazas. La guerra contra el terrorismo exige una cooperación significativa. Combatimos contra asesinos internacionales, que se esconden en cavernas, se disimulan en el seno de las sociedades libres, son pacientes y están decididos a destruirnos. Por eso tenemos que cooperar, compartir las informaciones, seguir las pistas, evitar que los asesinos actúen, arrestarlos. La OTAN permite eso. Voy a Europa como un amigo, deseoso de trabajar con ella en nuestros objetivos comunes”<sup>(59)</sup>.

### *La Unión Europea y la OSCE*

Es una realidad que se producen consultas entre estas organizaciones, desde el año 1993, reúnen a representantes de la OSCE, el Consejo de Europa y la ONU y en el mes de junio de 2002, en Lisboa, se celebró una reunión de alto nivel sobre prevención y lucha contra el terrorismo entre Unión Europea y OSCE.

En las sesiones que celebra la OSCE, la delegación nacional que representa al Estado que ejerce la presidencia de la Unión habla en nombre del resto de Estados de la Unión Europea.

Los 55 miembros de la organización se han comprometido a impedir que desde sus territorios operen grupos terroristas, a compartir con las naciones de la coalición información sobre grupos terroristas, y a emprender acción directa para prevenir y suprimir el financiamiento de organizaciones terroristas.

### *La Unión Europea y Estados Unidos*

La Unión Europea colabora con Estados Unidos mediante el proceso de cooperación bilateral. Desde los ataques del 11-S ha habido un aumento del esfuerzo cooperativo en aspectos específicos como el intercambio de información sobre terrorismo, controles fronterizos más estrictos y erradicación del financiamiento.

---

<sup>59</sup> “Bush pide a Europa el refuerzo del pacto antiterrorista”. 23.05.02.  
[www.elpais.es](http://www.elpais.es)

José María Aznar afirmó:

“Creo sinceramente que una cooperación estratégica entre la Unión Europea y Estados Unidos es la mejor garantía para asegurar la paz y la estabilidad y para favorecer el desarrollo y la expansión de la democracia en el mundo” <sup>(60)</sup>.

Lo que explica que las divergencias entre las grandes potencias hacen más vulnerables la paz y la estabilidad internacional. George W. Bush dijo antes de su visita a Europa en 2002:

“Combatir el terrorismo es una causa común que nos une poderosamente”, refiriéndose a las relaciones entre Estados Unidos y Europa. Bush ha insistido en lo mucho que tienen en común, al ser dos regiones con “mayor bienestar, poder económico y fuerza moral, y compartir un legado y una visión democrática” están en condiciones óptimas para “hacer avanzar la causa de la paz.”

No ve a Europa como un competidor, sino como un socio en la lucha por el desarrollo y la democracia, abogando por una mejora de la capacidad y de las estrategias de la OTAN. Javier Solana dijo en relación con la cooperación de Europa y Estados Unidos:

“Con las nuevas amenazas, la primera línea de defensa estará a menudo en el extranjero” y concluyó que “actuando juntos, pueden constituir una fuerza extraordinaria en pro del bien en el mundo” <sup>(61)</sup>.

### *La Unión Europea y Rusia*

En la IX Cumbre Unión Europea-Rusia que presidió en Moscú el presidente de turno de la Unión europea, José María Aznar, se intentó conseguir que Rusia y los Quince fueran socios “privilegiados y fundamentales el uno para el otro” <sup>(62)</sup>, no solo al consolidar objetivos económicos sino al buscar la consolidación de la democracia, el Estado de Derecho y las instituciones públicas en Rusia, y los propósitos fundamentales de incrementar la cooperación en la lucha contra el terrorismo e impulsar la colaboración

---

<sup>60</sup> “Aznar afirma ante el Partido Popular Europeo que -no hay alternativa creíble- al vínculo EEUU-UE” durante su intervención en el 16º Congreso del Partido Popular Europeo. [www.elperiodico.com](http://www.elperiodico.com).

<sup>61</sup> “Solana propone a los Quince un plan de defensa preventiva y “contundente” al margen de EEUU”. [www.elmundo.es/elmundo/2003/06/19/internacional/1056050832.html](http://www.elmundo.es/elmundo/2003/06/19/internacional/1056050832.html).

<sup>62</sup> “Aznar y Putin se reúnen para impulsar la alianza entre la UE y Rusia”, [www.elpais.es](http://www.elpais.es). 29.05.02

policial y judicial frente al crimen organizado y la inmigración ilegal. Además, se exploraron vías de actuación conjunta en materia de seguridad, prevención de conflictos y gestión de crisis.

### *La Unión Europea y el Magreb*

Los representantes de España, Francia, Italia, Portugal y Malta (país asociado a la Unión Europea), junto con los de Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez, se comprometieron a reforzar la lucha contra el terrorismo en el encuentro que tuvo lugar en Trípoli, capital de Libia en 2002, subrayando la importancia de esta cooperación tras los atentados del 11-S en Estados Unidos (<sup>63</sup>). El foro de Diálogo 5+5, también expresó su deseo de una mayor colaboración entre los continentes europeo y africano, para lograr un acercamiento de culturas y percepciones sobre el terrorismo, y en el ámbito económico, como una forma de asegurar la estabilidad de la orilla sur del Mediterráneo.

### *La Unión Europea, América Latina y el Caribe*

La Cumbre entre la Unión Europea y el Caribe celebrada en 2002, tuvo importantes reuniones bilaterales entre el presidente del Gobierno español y de la Unión Europea con los principales mandatarios iberoamericanos sobre la lucha contra el terrorismo. Los temas centrales de la Cumbre, que reunió a 48 países, se condensan en el documento conjunto -el compromiso de Madrid- negociado por los ministros de Exteriores, cuyos objetivos genéricos fueron: reactivar la asociación estratégica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe, iniciada en 1999 buscando una relación privilegiada con un espíritu de mutuo respeto, igualdad y solidaridad; reforzar las instituciones democráticas y luchar contra el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones (haciendo referencia concreta a la situación de Colombia, para condenar los ataques terroristas y secuestros perpetrados por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) (<sup>64</sup>).

---

<sup>63</sup> "Diez países de la UE y el Magreb unirán esfuerzos en la lucha antiterrorista". 30.05.2002., [www.elpais.es](http://www.elpais.es).

<sup>64</sup> El presidente del Gobierno José María Aznar dio pleno apoyo a la solicitud del colombiano Pastrana para que las FARC fueran consideradas una organización terrorista y, por tanto, se incluirán en el listado de la UE. "Compromiso antiterrorista UE-América Latina". 19.05.2002. [www.lavanguardia.es](http://www.lavanguardia.es).

El presidente venezolano, Hugo Chávez, ha sido criticado por numerosos medios de comunicación por su supuesto apoyo a terroristas de ETA, de lo cual se ha defendido diciendo que es absolutamente falso <sup>(65)</sup>.

Estas cumbres son necesarias porque de ella surgen importantes debates que facilitan el desarrollo de políticas antiterroristas.

### *La Unión Europea y Asia*

La Unión Europea colabora en la lucha contra el terrorismo mediante la fórmula de cooperación y asistencia multilateral e internacional, entre Unión europea y la Asia-Europa Meeting (ASEAM). Desde el Consejo Europeo de Sevilla, en junio de 2002, se incluyen en los acuerdos de la Unión con terceros países, cláusulas relativas a la lucha contra el terrorismo.

### **Conclusiones**

Europa no parece percibir con claridad la gravedad de la amenaza que tiene que afrontar, ni en el ámbito externo ni en el interno. Ni las declaraciones, ni los grandes acuerdos alcanzados en las cumbres, aumentarán la seguridad de nuestros ciudadanos si después se diluyen en la inoperancia burocrática y en la falta de impulso y liderazgo de los gobiernos para tomarse en serio la aplicación de la agenda de seguridad acordada. Europa puede perder el tren de la seguridad, al reaccionar demasiado tarde ante este problema <sup>(66)</sup>.

Existe una gran cantidad de legislación de la Unión Europea que se refiere a la lucha contra el terrorismo, lo que se debe conseguir es la transposición de estas normas al marco interno de cada Estado miembro.

La coordinación de las diferentes Fuerzas de Seguridad de cada Estado miembro es crucial y debe ser realizada por Europol.

La colaboración entre las Fuerzas de Seguridad es una necesidad importante en la prevención de las amenazas terroristas <sup>(67)</sup>.

---

<sup>65</sup> [www.elpais.es](http://www.elpais.es). 17.05.02

<sup>66</sup> "Unión Europea: espacio de libertad e inseguridad" [www.gees.org](http://www.gees.org).

<sup>67</sup> "El proyecto SUBA permitirá a Policía y Guardia Civil acceder desde enero a 6 bases de datos unificadas". ABC. 29.11.2004. p. 12.

Es necesaria la creación de una Policía Europea que realice funciones de seguridad interior en la Unión Europea coordinada por Europol y Eurojust.

Es muy conveniente la creación de una Agencia de Inteligencia que realice funciones de seguridad exterior de la Unión Europea.

El Programa de la Haya de 2004 adopta un enfoque común más eficaz de los problemas transfronterizos como son la inmigración ilegal, el tráfico y contrabando de seres humanos, así como el terrorismo y la delincuencia organizada, aprobando un programa plurianual hasta 2009.

Las propuestas sobre vigilancia de las telecomunicaciones las veo acertadas porque los terroristas aprovechan las ventajas de la globalización para comunicarse entre ellos, por ello una retención de todos los datos de tráfico telefónico o de Internet sería útil, pero a la vez muy complejo y costoso.

La vigilancia de ciertos grupos o individuos sospechosos de colaborar o participar en acciones terroristas de forma continuada en cualquier Estado de la Unión Europea sería uno de los puntos principales en la seguridad interna.

Pienso que las medidas más eficaces llevadas a cabo por la Unión europea han sido las siguientes:

- El nombramiento de un coordinador de seguridad de la Unión Europea.
- El Acuerdo sobre Líneas Básicas para una Estrategia Común en la Lucha Contra el Terrorismo y la Declaración de Solidaridad.
- Creación de una base de datos sobre personas, grupos y entidades susceptibles de medidas restrictivas o procedimientos penales por delitos terroristas.
- El programa europeo para la protección de testigos.
- Intercambio de información personal (ADN, huellas dactilares y datos sobre visados).
- Incremento de la eficiencia y efectividad de los mecanismos para la confiscación de bienes de terroristas.
- Suministro de toda la información relevante sobre terrorismo a Europol y Eurojust.

- Mayor seguridad en armas de fuego, explosivos, equipos para fabricación de bombas y tecnologías usadas para ataques terroristas. (Hay incluso un Código de Conducta sobre exportaciones de material militar).
- La Directiva del Consejo sobre compensación a las víctimas de terrorismo.
- Cláusulas antiterroristas en los acuerdos con terceros países, seguidas de asistencia técnica y sanciones para los países que no cooperen.
- Cooperación con la Comisión Contraterrorismo de las Naciones Unidas y otras organizaciones relevantes internacionales y regionales.

# BIBLIOGRAFÍA

## Libros y artículos de prensa:

ARTEGA MARTIN F. "Medidas antiterroristas de la Unión Europea antes y después del 11-M". IUISI. 2004

AVILES FARRE J. "Riesgos transnacionales en la Unión Europea" 2002.

-----"Por un concepto amplio de seguridad". Monografías del CESEDEN, nº 55, mayo 2002

-----"Inmigración y seguridad ciudadana". Publicado en IUISI. 2004.

-----"Inmigración y seguridad". IEEE. 2002.

COSIDÓ IGNACIO. "El futuro de la Defensa Europea". Cuadernos de Estrategia. Nº 129. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Nov. 2004.

DE FELIPE BARAHONA R. "El papel de las organizaciones internacionales de seguridad en la lucha contra el terrorismo". CESEDEN. Boletín Informativo nº 284.

GARCIA COSO E. "Los avances de la UE contra el crimen organizado, tráfico de personas e inmigración ilegal". IUISI. 2004.

GARCIA HERRANZ R. "Inmigración ilegal en las fronteras de la Unión Europea". XII Curso Internacional de Defensa. Ministerio de Defensa. Jaca. 2003.

SOLA BARTINA L. "Organismos Internacionales de Seguridad". Documentación del curso de Especialista en Paz, Seguridad y Defensa, del Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado". 2004

## Conferencias:

AVILES FARRE J. "Es posible y necesario definir el terrorismo" Conferencia pronunciada en el Seminario "Terrorismo: Nuevas manifestaciones. Nuevas respuestas. Universidad de Granada 18.04.2002.

CABALLERO ECHEVARRÍA F. "Seguridad y Defensa en el siglo XXI: nuevas amenazas y capacidades para las FAS nacionales". Conferencia Internacional. Universidad de Granada 5-9 nov.2001

## Periódicos y Revistas:

ABC "El proyecto SUBA permitirá a Policía y Guardia Civil acceder desde enero a 6 bases de datos unificadas". 29.11.2004.

La Razón "La UE elige al holandés Gijs de Vries nuevo zar antiterrorista para evitar otro 11-M". 26.03.2004

Le Monde. "Les Quinze mettent la touche finale á leur plan antiterrorista". 22.03.2004

## **Normativa y documentos Institucionales:**

Acción común 96/610/JAI, de 15 de octubre de 1996 adoptado por el Consejo. Diario Oficial L 273 de 25.10.1996.

COM 2004 221 final. " Prevención de la delincuencia en la UE".

COM 2004 221 final, no publicada en Diario Oficial relativa a determinadas acciones que deben emprenderse en el ámbito de la lucha contra el terrorismo y otras formas graves de delincuencia, en particular, con el fin de mejorar los intercambios de información.

Decisión 2003/48/JAI, del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, relativa a la aplicación de medidas específicas de cooperación policial y judicial en la lucha contra el terrorismo.

Decisión 2003/48/JAI, del Consejo, de 19.12.2002, de medidas específicas de cooperación policial y judicial en la lucha contra el terrorismo.

Decisión marco 2001/220/JAI.

Decisión marco 2002/475/JAI, del Consejo, de 13.06.02, Diario Oficial L 164, de 22.06.02, relativa a la lucha contra el terrorismo.

Declaración del Consejo Europeo sobre la lucha contra el Terrorismo. Bruselas, 25.03.2004.

El funcionamiento de la UE. Guía del ciudadano sobre las instituciones de la Unión Europea. Documentación europea. Comisión Europea. Dirección General de Prensa y Comunicación, junio de 2003.

JAI 2002 15 CNS/2002/0812.

JAI 2002 16 CNS/2002/0813.

Posición común 2001/930/PESC del Consejo, de 27.12.2001, relativa al embargo de los fondos y otros haberes financieros y recursos económicos de las personas o entidades que facilitan, intentan cometer o cometen actos terroristas en el territorio de los Estados miembros.

Posición común 2001/931/PESC del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, relativa a la aplicación de medidas específicas con el fin de luchar contra el terrorismo. Diario Oficial L 344, de 28.12.2001.

Posición común 2001/931/PESC del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, relativa a la aplicación de medidas específicas con el fin de luchar contra el terrorismo. Diario Oficial L 344, de 28.12.2001.

Recomendación del Consejo, de 9 de diciembre de 1999, sobre cooperación en materia de lucha contra la financiación del terrorismo. Diario Oficial C 373 de 23.12.1999.

Recomendación del Consejo, de 9 de diciembre de 1999.

Regulación del Consejo Europeo 467/2001, de 6 de marzo de 2001, sobre medidas de sanción a Afganistán.

Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. BOE. 2004.

## **Páginas de Internet:**



<http://www.borrul.org>. "Aznar pide a la comunidad internacional unidad en la lucha contra el terrorismo". II Cumbre Unión Europea, América Latina y el Caribe.

<http://www.borrul.org>. "Aznar y Putin se reúnen para impulsar la alianza entre la UE y Rusia".

<http://www.ccpdc.org>. "La prevención de conflictos violentos".

<http://www.cidob.org>. "El proceso político de la PESC".

<http://www.cidob.org>. "La visión española de la seguridad europea para el próximo milenio".

<http://www.elmundo.es>. "Javier Solana reconoce haber mantenido reuniones secretas hace meses con el grupo terrorista Hamas". 25.11.04

<http://www.elmundo.es>. "Solana propone a los Quince un plan de defensa preventiva y contundente al margen de EEUU". 19.06.2003.

<http://www.elmundo.es>. "Un responsable de la seguridad europea admite que la guerra de Irak ha dado alas al fundamentalismo". *Palomo D. Solero*. 15.11.2004

<http://www.elpais.es> "Aznar y Putin se reúnen para impulsar la alianza entre la UE y Rusia", 29.05.02

<http://www.elpais.es> "Bush pide a Europa el refuerzo del pacto antiterrorista". 23.05.02.

<http://www.elpais.es> "Diez países de la UE y el Magreb unirán esfuerzos en la lucha antiterrorista". 30.05.2002.

<http://www.elperiodico.com>. "Aznar afirma ante el Partido Popular Europeo que no hay alternativa creíble al vínculo EEUU-EU".

<http://www.elperiodico.com>. "La ilusión de un mister antiterrorismo".

<http://www.elperiodico.com>. "Zar antiterrorista para Europa".

<http://www.eurojust.eu.int> "Welcome to Eurojust's Website" . Michael G. Kennedy

<http://www.europa.eu.int>. "El funcionamiento de la Unión Europea".

<http://www.europa.eu.int>. Página WEB de la Unión Europea.

<http://www.europol.eu.int>. "An Overview of de Counter Terrorism Unit Activities"

<http://www.gees.org>. "El futuro de la Defensa Europea".

<http://www.gees.org>. "Europa tiene que poner puertas al campo". Por Francisco González de Cos.

<http://www.gees.org>. "Política común de Seguridad. Gendarmería europea". 05.02.2004

<http://www.gees.org>. "Unión Europea: espacio de libertad e inseguridad".

<http://www.incipe.org>. "El Futuro de la Defensa Europea.".

<http://www.iss-eu.org>. "Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea."

<http://www.larazon.es>. "Bush vuelve a tender la mano a Europa para luchar juntos contra el terrorismo".

<http://www.larazon.es>. "La justicia italiana cree que las mezquitas se utilizan para reclutar y financiar terroristas". 12.01.2005.

<http://www.lavanguardia.es>. "Compromiso antiterrorista UE-América Latina". 19.05.2002

<http://www.terra.es>. "Los líderes de la UE aprueban un ambicioso plan contra el Terrorismo".

<http://www.terrorismanswer.org>. "Terrorism: An Introduction"

<http://www.ub.es>. "Cambios en las tradicionales vías de entrada de los inmigrantes clandestinos a la UE."

<http://www.ub.es>. "Características de la población extranjera en España".

<http://www.ugr.es>. "Statewatch: marcador sobre los planes contraterroristas post-Madrid".

<http://www.usinfo.state.gov/espanol>. "Funcionario de los EEUU dice que la OSCE coopera en la lucha contra el terrorismo". 11.05.02

#### **Trabajos no publicados:**

*FERRO GARCIA S. "La Cooperación policial y judicial en el Proyecto de Constitución Europea". UNED. 2004.*