



MÁSTER EN ESTUDIOS INTERNACIONALES

TRABAJO FIN DE MÁSTER

CURSO 2018-2019

EL RETO DE EUROPA, EL TERRORISMO

Sara el Haddad Hiloua

Tutora: Elvira Sánchez



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Resumen

Los atentados del 11 de septiembre marcaron un hito en la lucha contra el terrorismo e impulsaron a la comunidad internacional a adoptar nuevas medidas para hacer frente a este nuevo desafío. Desde aquel trágico suceso hasta la actualidad, el terrorismo ha sufrido una constante metamorfosis en cuanto a la forma pero no en cuanto al contenido, que sigue siendo principalmente, la matanza indiscriminada de población civil por todo el mundo.

La Unión Europea, consciente del reto que supone hacer frente a una amenaza transnacional e intersectorial, no ha escatimado en esfuerzos en crear las herramientas y los mecanismos necesarios para allanar el camino hacia una Europa más segura. El blindaje del espacio de libertad, seguridad y justicia se ha convertido en la prioridad de las instituciones europeas, y la estrecha cooperación tanto entre Estados miembros como con terceros países, se ha convertido en el elemento indispensable para apuntalar dicho espacio.

El objetivo de este estudio es analizar de forma paralela, la evolución del terrorismo yihadista y el desarrollo de la estrategia europea para la lucha contra el mismo desde el año 2001. Así pues, analizaremos minuciosamente cuales son los instrumentos creados para reforzar el marco legal, institucional y político de la UE con el objetivo de dar una respuesta eficaz a este fenómeno, y cuales son los obstáculos a los que se enfrenta la organización a la hora de afrontar este reto.

Palabras clave: terrorismo, yihad, Al Qaeda, DAESH, Estrategia Europea de Seguridad, Tratado de Lisboa, EUROPOL, EUROJUST, política exterior de seguridad común.

Tabla de contenido

1. Introducción	5
2. Origen y evolución del término terrorismo	7
2.1 Definiciones del término terrorismo entre los académicos	8
2.2 Definición de terrorismo según la ONU	13
2.2.1 Terrorismo según la Convención Contra el Terrorismo de 1937	13
2.2.2 Terrorismo después del 11S	14
2.2.3 Consecuencias de la resolución 1373	17
2.3 Definiciones de terrorismo según la UE	17
2.3.1 Definición de terrorismo en la Posición Común 2001/931/PESC	18
2.3.2 Comparación entre la definición de terrorismo de la UE y de ONU	18
3. Evolución de la amenaza yihadista en Europa	20
3.1 Autoría y reivindicación de los atentados en Europa	21
3.1.1 Al Qaeda	21
3.1.2 Emergencia del Estado Islámico de Irak y Siria (ISIS/DAESH)	22
3.1.3 Objetivos de Al Qaeda y del Estado Islámico	23
3.2 Evolución del <i>modus operandi</i> de los terroristas desde 11S	24
3.2.1 Fenómeno de los combatientes extranjeros retornados	26
3.2.2 Perfil de los combatientes extranjeros retornados	27
4. Estrategia europea en materia de lucha contra el terrorismo	28
4.1 Principales amenazas para la seguridad interior de la UE	28
4.2 Estrategia Europea de Seguridad	30
4.2.1 Informe de Revisión de Estrategia Europea de Seguridad 2008	31
4.2.2 De la Estrategia Europea de Seguridad a la Estrategia Global de Seguridad	32
4.3 Estrategia Europea Contra el Terrorismo 2005	34
4.4 La Estrategia Europea para Combatir la Radicalización y el Reclutamiento de Terroristas (2005)	36
4.4.1 Revisión de la estrategia de la Unión Europea para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas en 2008	37
4.4.2 Revisión de la estrategia de la Unión Europea para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas en 2014	37
4.5 Medidas para impedir la financiación del terrorismo	39
4.6 Tratado de Lisboa	41
4.6.1 Aportaciones del Tratado de Lisboa a la lucha contra el terrorismo	42
4.6.2 Política exterior y de seguridad común	43
5. Principales instituciones y agencias en materia de lucha contra el terrorismo	48
5.1 Marco institucional contra el terrorismo	48
5.1.1 Coordinador europeo en la lucha contra el terrorismo	48
5.1.2 Comité permanente de cooperación operativa en materia de seguridad interior	49
5.2 Principales órganos de lucha contra el terrorismo en la UE	50
5.2.1 EUROPOL	50

5.2.2 EUROJUST	57
5.3 Cooperación internacional como base para la lucha contra el terrorismo	62
5.3.1 Consejo de Europa y la lucha contra el terrorismo	62
5.3.2 Cooperación Mediterráneo, Oriente Medio y África	66
<i>Conclusiones</i>	70

1.Introducción

En el presente trabajo fin de máster dedicado al terrorismo y a los instrumentos implementados por la Unión Europea para luchar contra este fenómeno, analizaré, en primer lugar, la problemática entorno a este término tanto a nivel académico como a nivel institucional, centrándome principalmente, en la evolución del concepto en dos organismos con trascendencia internacional como son, las Naciones Unidas y la Unión Europea.

En segundo lugar, me limitaré a analizar el fenómeno del terrorismo basado en la ideología yihadista en Europa y examinaré su evolución desde los atentados del 11 de septiembre. Para dar una perspectiva general del fenómeno, analizaré el desarrollo de las dos organizaciones terroristas más importantes, y expondré los cambios de tendencia en el *modus operandi* de los terroristas. Una vez dibujado el mapa de la amenaza, me centraré en las estrategias antiterroristas y en los principales instrumentos jurídicos y policiales elaborados por la Unión Europea para prevenir y luchar contra el terrorismo en general, y el de corte yihadista en particular.

El objetivo del siguiente trabajo, es conocer si las medidas antiterroristas de la Unión Europea han evolucionado a la par que la amenaza y si se han tomado las medidas necesarias para abordar el fenómeno. Asimismo, analizaré las funciones de las principales agencias creadas para el respecto y valoraré su actuación y, sobretodo, si se ha logrado la cooperación y el consenso entre los países miembro para minimizar el riesgo de atentados en el espacio de libertad, seguridad y justicia.

La estructura del trabajo se formará alrededor de cuatro bloques fundamentales, el primero versará sobre el origen y la evolución del término terrorismo, haciendo un recorrido, a grandes rasgos, sobre el detonante del vocablo y su evolución hasta nuestros tiempos. Asimismo, analizaré las definiciones de dicho término realizadas tanto por las Naciones Unidas como por la Unión Europea.

El segundo se centrará en el fenómeno del terrorismo yihadista, considerado como la primera amenaza para la seguridad de los Estados miembro. Para ello, analizaremos la

organización terrorista Al Qaeda, considerada como el germen del terrorismo global, y la emergencia posterior de DAESH, que pretende tomar el relevo a la primera y encabeza en los últimos años la mayor parte de los atentados llevados a cabo en suelo europeo.

El tercero se centrará en analizar los efectos que han tenido los atentados perpetrados en territorio europeo en el desarrollo de la estrategia europea de la lucha contra el terrorismo y en la evolución de la normativa antiterrorista europea.

En el cuarto bloque, examinaré, dos instituciones importantes en materia de lucha contra el terrorismo yihadista, como son EUROPOL y EUROJUST y sus logros. Por último, trataré la novedosa estrategia europea basada en la estabilización de conflictos externos para prevenir los internos, utilizando la cooperación con los países que más lo necesitan, como elemento imprescindible para alcanzar la paz mundial.

2. Origen y evolución del término terrorismo

El término "*terrorismo*" es una de las palabras más utilizadas en la actualidad y define un fenómeno que es conocido globalmente. Aparentemente, debería entenderse de manera similar en todo el mundo, pero en realidad su interpretación y definición varían de un lugar a otro y no existe una delimitación concisa del concepto que permita establecer una definición aceptada internacionalmente.

Para definir el terrorismo hay que tener en cuenta la evolución histórica del fenómeno, ya que, en función de las épocas, este ha sido utilizado para definir realidades diferentes. La palabra "terror" proviene del latín y empezó a formar parte del francés y del inglés en el siglo XIV. Sin embargo, las nociones de "terrorismo" y "terrorista" entraron en el discurso político a finales del siglo XVIII, refiriéndose al sistema de intimidación y represión implementado por los jacobinos durante el "Reinado del Terror" en la Revolución Francesa¹, periodo comprendido entre 1793 y 1794, y caracterizado por la brutal represión en forma de terrorismo de Estado, cuyo protagonista principal fue Maximilien Robespierre.

Las convulsiones políticas de la Revolución Francesa avivaron este neologismo que fue introducido en la lengua española por la Real Academia un siglo más tarde. En 1869 "*terrorismo*" hacía referencia a la «dominación por el terror», y a partir de 1925 "*terrorismo*" será, en su segunda acepción, una «sucesión de actos de violencia ejecutados para infundir terror»². Posteriormente, se introdujo la tercera acepción, que define el terrorismo como una «actuación criminal de bandas organizadas, que, reiteradamente y por lo común de modo indiscriminado, pretende crear alarma social con fines políticos».

La idea del terrorismo como instrumento de control estatal persistió hasta el final de la Segunda Guerra Mundial. El término se utilizó para connotar la represión sufrida por las masas por parte de los estados totalitarios, incluyendo la Alemania nazi, la Italia fascista y la Rusia estalinista.

¹ Saul, B. (2011). *Defining terrorism in international law*. Oxford: Oxford University Press.

² Lozano Zahonero, M. (2004). *Guerra, terrorismo e ideología en los diccionarios de la Real Academia Española*. [online] Cvc.cervantes.es. Available at: https://cvc.cervantes.es/literatura/aispi/pdf/20/II_11.pdf [Accessed 22 Apr. 2019].

A finales del siglo XIX el terrorismo también llegó a referirse a las prácticas no estatales. De esta manera, los revolucionarios y anarquistas de la Rusia zarista eran comúnmente conocidos como terroristas³. La toma del poder por parte de los bolcheviques se describe como terror revolucionario, y los comunistas utilizaron el terrorismo como medio de lucha de clases.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el terrorismo se quedó atrapado en las divisiones ideológicas y en la violencia indirecta de la Guerra Fría. Mientras que los Estados desarrollados se centraban en el terrorismo no estatal, los Estados en desarrollo y los socialistas hacían hincapié en el "terrorismo de Estado" por parte de las potencias imperiales⁴, y consideraban que la violencia anticolonial era una excepción al terrorismo, ya que esta era una acción legítima y justificable para liberar los territorios ocupados. Así pues, el terrorismo de la posguerra estuvo vinculado a situaciones específicas de descolonización y disminuyó posteriormente con la llegada de la independencia de dichos territorios. Sin embargo, conflictos como el palestino siguen avivando, a día de hoy, el debate sobre el asunto.

2.1 Definiciones del término terrorismo entre los académicos

El terrorismo ha sido una cuestión muy debatida en los círculos académicos durante décadas. Muchos autores de prestigio, órganos consultivos y de asesoramiento, así como Estados y organizaciones internacionales, han analizado a fondo los factores históricos, ideológicos, sociales y políticos que confluyen en este controvertido fenómeno. Sin embargo, no fue hasta el año 2001, a raíz de los atentados del 11S, cuando se genera la necesidad imperiosa de dar una nueva definición a una antigua realidad.

Los académicos no han escatimado en esfuerzos, a lo largo de muchos años, para abordar el tema del terrorismo, empezando por su definición. La mayoría ellos, suele volver a los orígenes del fenómeno, analizarlo y compilar listas de definiciones legales, o de otro tipo, para luego agregar las suyas propias. Otros en cambio, sugirieron que, en lugar de encontrar de una definición precisa, tendría más sentido construir una tipología de las acciones que generalmente se consideran "terroristas"⁵.

³ *idem*.

⁴ Saul, B. (2011). *Defining terrorism in international law*. Oxford: Oxford University Press.

⁵ Townshend, C. (2002). *Terrorism: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.

Vamos a proceder a analizar una serie de definiciones de los autores más destacados en la materia para tener una idea general del concepto y determinar las convergencias y divergencias de los mismos sobre el tema.

El historiador Juan Avilés sitúa el terrorismo contemporáneo como sucesor del ácrata y apunta, siguiendo a Rapoport, a la existencia de cuatro oleadas sucesivas de terrorismo contemporáneo. La primera se inicia a finales del siglo XIX en Rusia como respuesta a la opresión zarista y se extendió a Occidente por auge del populismo y de la anarquía; la segunda se inicia en los años veinte como respuesta al colonialismo, cobrando fuerza tras la Segunda Guerra Mundial; la tercera nace en los años sesenta y combina el nacionalismo con el populismo; y la cuarta comienza en la década de los ochenta y está inspirada en el fundamentalismo religioso de corte yihadista⁶.

La definición de terrorismo que propone Avilés se corresponde con los actos de violencia ejercidos contra personas no combatientes con el objeto de generar un clima de terror favorable a los objetivos políticos de quienes los perpetran⁷. Del mismo modo, en esta definición se podría incluir a los Estados que emplean la violencia de forma clandestina o encubierta. El autor también se centra en analizar la lógica del terrorismo, y afirma que el terrorismo es un fenómeno complejo que responde a la interacción de múltiples causas y que todo acto terrorista es un acto deliberado para lograr un objetivo derivado de creencias religiosas o políticas, y ejecutado mediante el uso de la violencia⁸.

Calduch, por otro lado, define el terrorismo como una estrategia de índole política basada en el uso de la violencia y de las amenazas de violencia por un grupo organizado, con el objeto de inducir un sentimiento de terror o inseguridad extrema en una colectividad humana no beligerante y facilitar así el logro de sus demandas.⁹ Para el autor, el uso de la violencia y de la matanza indiscriminada es la estrategia adoptada por las organizaciones terroristas para acelerar la espiral acción-represión, es decir, que la

⁶ Avilés Farré, J. (2013). *La daga y la dinamita. Los anarquistas y el nacimiento del terrorismo*, Barcelona, Tusquets. p 13-29

⁷ *idem*.

⁸ Avilés Farré, J. (2013). *La daga y la dinamita. Los anarquistas y el nacimiento del terrorismo*, Barcelona, Tusquets. p 13-29.

⁹ Calduch Cervera, R., *Dinámica de la sociedad internacional*, ed. Centro de Estudios Ramón Areces S.A., Madrid, 1993, p. 327

brutalidad terrorista genera una respuesta antiterrorista, a su vez indiscriminada, y esta situación de enfrentamiento entre las organizaciones terroristas y los Estados, desencadena la desestabilización, llegando incluso a desacreditar socialmente al régimen político imperante; cuestión que acaba, en ocasiones, con la desarticulación del sistema político vigente¹⁰.

Para otros académicos especializados en terrorismo como el Profesor Hoffman, las definiciones de terrorismo que ofrecen los diccionarios no son útiles porque tienden a ser demasiado amplias y tautológicas y a menudo están anticuadas¹¹. El autor apunta al carácter mutante del terrorismo como elemento que dificulta su definición y afirma que el terrorismo ha cambiado con frecuencia y de manera bastante sustancial en los últimos 200 años¹². Para Hoffman el terrorismo es “ineluctablemente político en sus objetivos y motivos, es violento o, lo que es igualmente importante, amenaza con la violencia, es diseñado para tener repercusiones psicológicas de gran alcance más allá de la víctima u objetivo inmediato, es llevado a cabo por una organización con una cadena de mando identificable o una estructura celular conspirativa y es perpetrado por un grupo subnacional o una entidad no estatal”¹³.

Otro autor destacado en la materia, Walter Laqueur, resaltó la dificultad de encontrar una definición exacta del terrorismo, llegando a afirmar que: “ni era posible ni merecía la pena recoger este fenómeno en una sola definición”¹⁴. El autor describió el terrorismo como el uso de la violencia o la amenaza con el uso de la violencia para infundir el miedo entre las víctimas, como método de combate o una estrategia para lograr ciertos objetivos, principalmente políticos, siendo la publicidad un factor esencial en la estrategia terrorista¹⁵.

¹⁰ Calduch Cervera, R. (n.d.). *La incidencia de los Atentados del 11 de Septiembre en el Terrorismo Internacional*. [online] <https://core.ac.uk/download/pdf/19710339.pdf>. Available at: <https://core.ac.uk/download/pdf/19710339.pdf> [Accessed 27 Apr. 2019].

¹¹ Forst, B. (n.d.). *Terrorism, Crime, and Public Policy*. [online] [Assets.cambridge.org](https://assets.cambridge.org). Available at: http://assets.cambridge.org/97805218/59240/excerpt/9780521859240_excerpt.htm [Accessed 21 Apr. 2019].

¹² *idem*.

¹³ Matusitz, J. (2013). *Terrorism and Communication a Critical Introduction*. United State of America: SAGE, pp.1-32

¹⁴ *idem*.

¹⁵ *idem*.

Jonathan White ofrece una definición concisa del terrorismo, que atribuye a Brian Jenkins y es : "el uso o la amenaza con uso de la fuerza para lograr un cambio político".¹⁶ Otros autores, como Coady y Primoratz, añaden que el terrorismo es un acto, o amenaza con un acto, premeditado e ilegal, que puede emplearse contra objetivos humanos o de propiedad, que suele dirigirse contra civiles no combatientes y que implica lo siguiente: violencia indiscriminada, la intención de lograr un objetivo político mediante la intimidación y elementos de organización y planificación para lograr un objetivo táctico o estratégico¹⁷.

Gus Martin afirma que hoy en día el terrorismo involucra redes sueltas, basadas en células, que practican violencia asimétrica, con motivaciones políticas contra objetivos "blandos", es decir, objetivos civiles y administrativos en lugar de objetivos militares, el autor también asegura que el uso del término se justifica a través de un lenguaje extremista repleto de intolerancia, absolutos morales, creencias conspirativas y referencias religiosas o místicas, con el objetivo de perturbar o destruir, no solo, un grupo objetivo de personas sino a toda una población¹⁸.

Para llegar a una definición lo más completa posible del concepto de terrorismo, Schmid y Jongman reunieron más de un centenar de definiciones académicas y oficiales y las examinaron para identificar sus principales componentes. Los autores descubrieron que el concepto de violencia aparece en el 83,5% de las definiciones; los objetivos políticos en el 65%; el miedo y el terror en el 51%; la arbitrariedad y los ataques indiscriminados en el 21%; y la victimización de civiles, no combatientes, neutrales o foráneos en el 17,5%¹⁹. Estos expertos en terrorismo, finalmente definieron este concepto como: “un método de acción violenta repetida que inspira ansiedad, empleado por individuos, grupos o actores estatales clandestinos, por razones idiosincrásicas, criminales o políticas. Las víctimas humanas inmediatas de la violencia son generalmente elegidas al azar o selectivamente de una población objetivo, y estos actos sirven como generadores de mensajes”²⁰.

¹⁶ Forst, B. (n.d.). *Terrorism, Crime, and Public Policy*. [online] Assets.cambridge.org. Available at: http://assets.cambridge.org/97805218/59240/excerpt/9780521859240_excerpt.htm [Accessed 21 Apr. 2019].

¹⁷ *idem*.

¹⁸ Forst, B. (n.d.). *Terrorism, Crime, and Public Policy*. [online] Assets.cambridge.org. Available at: http://assets.cambridge.org/97805218/59240/excerpt/9780521859240_excerpt.htm [Accessed 21 Apr. 2019].

¹⁹ *idem*.

²⁰ *idem*.

De estas aproximaciones al concepto de terrorismo, deducimos que no existe una única definición universalmente aceptada para describir este fenómeno, pero sí podemos ver la presencia reiterada de una serie de elementos que le dan forma al concepto y que permiten identificarlo de manera clara.

En primer lugar, destacamos la presencia reiterada de la violencia en todas las definiciones, sin excepción. La violencia deliberada es utilizada como medio de aterrorizar a la población, principalmente civil, para lograr fines políticos o militares. De esta manera, vemos como se enfatiza en el uso de la violencia contra civiles no militares, limitando el concepto, de alguna manera, a ataques contra la población no combatiente, excluyendo la militar.

Por otro lado, deducimos que el terrorismo tiene una naturaleza política, es decir, que busca cambios políticos mediante el uso de la violencia extrema contra la población. La difusión del terror es utilizada para canalizar los mensajes de miedo y amenaza y convertirlos en un mecanismo comunicación y de control social²¹.

Otro elemento que destacan algunas definiciones, es el de la publicidad de los actos terroristas como parte de la estrategia que convierte la violencia en propaganda para magnificar sus reivindicaciones política y socialmente²². Teniendo en cuenta la “debilidad” de las organizaciones terroristas para llevar a cabo los cambios que desean, estas buscan dar la imagen de organizaciones fuertes y capaces de mantener el pulso a los Estados mediante la publicidad y la reivindicación de los actos de barbarie, y cuando mayor es la desgracia cometida, mayor es el eco mediático, y mayor es el impacto en la opinión pública. Toda esta reacción en cadena culmina con el miedo y la sensación de inseguridad entre la población que lleva a plantearse la eficacia o la ineficacia del Estado en la lucha contra el terrorismo.

Entre las definiciones recogidas, llama la atención que algunos autores consideran terrorismo no solo el uso consumado de la violencia, sino también las amenazas de

²¹ Trujillo Álvarez, P. (2013). *América Latina: La Organización De Los Estados Americanos y el Terrorismo Global*. PhD. Uned.

²² Calduch Cervera, R. (n.d.). *La Incidencia de los Atentados del 11 de Septiembre en el Terrorismo Internacional*. [online] Core.ac.uk. Available at: <https://core.ac.uk/download/pdf/19710339.pdf> [Accessed 23 Apr. 2019].

violencia por un grupo organizado. Es decir, que las amenazas generan una situación de alarma constante y pueden coaccionar y subyugar al grupo al que se dirigen, sin la necesidad de llegar al uso de la fuerza. Esta situación de temor puede utilizarse como herramienta de dominación para someter a la población y alcanzar fines políticos, por ello determinan que la amenaza debe ser considerada como un acto de terrorismo en sí.

Calduch considera que la combinación de la violencia con la amenaza del uso de la violencia es una estrategia exitosa utilizada por las organizaciones terroristas, ya que cuando solo se habla de violencia, nos situamos ante un escenario de guerra abierta en el que el peso de las organizaciones terroristas es ínfimo. Sin embargo, cuando se habla de amenaza sin violencia nos situamos ante un escenario de propaganda que beneficia al terrorismo. De esta manera, la violencia simbólica y la violencia destructiva se complementan para diluir los límites que diferencian la materialización de los actos terroristas y sus efectos destructivos, de los intangibles efectos políticos y sociales.

En definitiva, casi todos los autores están de acuerdo en que el terrorismo es un acto realizado por grupos terroristas, con una finalidad política que implica el uso de la violencia extrema contra civiles como herramienta para generar un fuerte impacto psicológico.

2.2 Definición de terrorismo según la ONU

Los primeros esfuerzos por definir y combatir el terrorismo fueron impulsados desde la Sociedad de Naciones a raíz de los asesinatos del rey Alejandro I de Yugoslavia y del ministro francés de asuntos exteriores, que tuvieron lugar en Marsella el 9 de octubre de 1934²³. El Consejo de la Liga estableció un comité de expertos encargado de redactar un convenio sobre el terrorismo y una convención para la fundación de una Corte Penal Internacional cuyos borradores vieron la luz en 1937.

2.2.1 Terrorismo según la Convención Contra el Terrorismo de 1937

La Convención contra el Terrorismo de 1937 tenía por objeto obligar a las partes a tipificar como delitos en su legislación penal nacional, determinados actos concretos enumerados en su artículo 2, así como enjuiciar o extraditar a los presuntos delincuentes

²³ Unodc.org. (2018). *Counter-Terrorism 1 Introduction To International Terrorism*. [online] Available at: https://www.unodc.org/documents/e4j/18-04932_CT_Mod_01_ebook_FINALpdf.pdf [Accessed 22 Apr. 2019].

si se cumplían determinadas condiciones²⁴. El párrafo 2 del artículo 1 de este convenio definió el terrorismo como: "*actos criminales dirigidos contra un Estado y destinados a crear un estado de terror en la mente de personas particulares, o de un grupo de personas o del público en general*"²⁵.

De este texto se desprende que lo que transformaba los actos enumerados en actos terroristas era la existencia de una intención especial por parte del delincuente de crear un estado de terror. Hay que destacar que esta definición suscitó bastante crítica por su carácter tautológico y por ser demasiado amplia y, al mismo tiempo, estricta. Esto es así porque, en primer lugar, todos los actos criminales, independientemente de su finalidad, suelen sembrar terror y, en segundo lugar, porque reconoce exclusivamente a los Estados como entes susceptibles de ser atacados excluyendo al resto de instituciones de este hecho²⁶. Finalmente, la convención de 1937 no llegó a entrar en vigor por no haber recibido las firmas, la adhesión o la ratificación necesarias, así como por el inminente estallido de la Segunda Guerra Mundial.

El debate sobre la necesidad de una convención sobre el terrorismo se mantuvo en la agenda de la Sociedad de Naciones, no obstante, la polémica sobre el asunto conoció su punto más álgido en 1945, tras la firma de la Carta de las Naciones Unidas y el reconocimiento del derecho a la autodeterminación de los pueblos, en el párrafo 2 del artículo 1 y en el artículo 55. La controversia se intensificó a raíz de la aparición de interpretaciones contradictorias de los hechos que se podían tipificar como actos de terrorismo y los que se podían enmarcar dentro de la lucha de liberación nacional²⁷. La fina línea que separa ambos actos fue el detonante de la polémica en torno a la definición de terrorismo, y el principal obstáculo al que se tuvo que enfrentar la sociedad internacional en el camino hacia una convención sobre el terrorismo.

2.2.2 Terrorismo después del 11S

²⁴ League of Nation. (1937). *Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism*. [online] Available at: <https://www.wdl.org/en/item/11579/> [Accessed 28 Apr. 2019].

²⁵ *idem*.

²⁶ de Prada Solaesa, J. (2013). *Terrorismo: Convenios Sectoriales. Financiación y Blanqueo*. [online] Available at: <http://www5.poderjudicial.es/cvcp12-13/CVCP13-16-ES.pdf> [Accessed 28 Apr. 2019].

²⁷ Galingging, R. (n.d.). *Problems and Progress in Defining Terrorism in International Law*. [online] Available at: https://www.researchgate.net/publication/264886789_Problems_and_Progress_in_Defining_Terrorism_in_International_Law [Accessed 28 Apr. 2019].

La lucha contra el terrorismo ha estado a la vanguardia del orden geopolítico mundial durante las dos últimas décadas, especialmente, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, que demostraron el horror y las atrocidades cometidas en nombre del establecimiento del terror. El período posterior a los atentados del 11S, estuvo marcado por unos niveles sin precedentes de cooperación en materia de seguridad entre los Estados. Esta coyuntura permitió al Consejo de Seguridad la aprobación de la resolución 1373 en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

La resolución 1373 se considera la piedra angular de lucha contra el terrorismo a nivel global. A diferencia de los anteriores esfuerzos antiterroristas que sólo eran válidos si el Estado firmaba voluntariamente el tratado internacional pertinente, la resolución 1373 es la primera disposición jurídicamente vinculante para todos los miembros²⁸. La resolución aborda el fenómeno del terrorismo como un fenómeno global, sin limitaciones geográficas, y por ello, insta a los Estados a colaborar entre ellos, intensificando el intercambio de información operacional y la cooperación mediante acuerdos y convenios multilaterales y bilaterales²⁹.

La resolución se centra principalmente en prevenir y reprimir la financiación del terrorismo³⁰, para ello, en primer lugar, insta a los Estados a tipificar como delito la provisión o recaudación de fondos con fines terroristas e insiste en congelar los activos financieros de personas con vínculos directos e indirectos con el terrorismo, además de prohibir a las personas y entidades la disposición de fondos a personas que intenten cometer actos de terrorismo o que faciliten su comisión³¹. Por otro lado, obliga a los Estados a tipificar los delitos de terrorismo en las leyes internas como delitos graves y a colaborar con terceros Estados en las investigaciones penales relacionadas con el terrorismo.

Cabe señalar que esta resolución no define el terrorismo ni los actos que se pueden considerar como tal, pero si deja la puerta abierta a los Estados para lograr una definición acorde sus políticas penales y a sus ordenamientos jurídicos internos.

²⁸ Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas S/RES/1373(2001) del 28 de septiembre 2001.

²⁹ *idem*.

³⁰ *idem*.

³¹ *idem*.

Para la supervisión de la aplicación de dicha resolución, se crea el Comité contra Terrorismo de la ONU, como un órgano subsidiario del Consejo de Seguridad al que los Estados deben reportar las medidas adoptadas para combatir el terrorismo³². Una vez supervisadas las medidas, y en caso de ser insuficientes, el comité facilita una asistencia técnica para mejorar las capacidades del Estado en la lucha contra el terrorismo y en la aplicación de las medidas dictadas por la misma³³.

La resolución 1373 se considera como un hito en el la lucha contra el terrorismo, por conformar “un marco jurídico y político” de obligado cumplimiento³⁴. Sin embargo, hubo que esperar tres años más para dar un paso al frente en la delimitación del “acto terrorista”. Esto sucedió tras los atentados de Madrid y la matanza de escolares en Baslan (Rusia), con la aprobación de la resolución 1566, cuyas negociaciones dieron como fruto la siguiente definición:

*“los actos criminales, inclusive contra civiles, cometidos con la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves o de tomar rehenes con el propósito de provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinada persona, intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto, o a abstenerse de realizarlo, que constituyen delitos definidos en los convenios, las convenciones y los protocolos internacionales relativos al terrorismo y comprendidos en su ámbito, no admiten justificación en circunstancia alguna por consideraciones de índole política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa”*³⁵

Esta nueva definición se aleja de la definición de 1937 que hacía referencia a los ataques dirigidos exclusivamente contra el Estado, incluyendo en esta ocasión los ataques dirigidos contra los civiles indefensos, que constituyen un ejemplo inexcusable de la barbarie terrorista. Los elementos principales recogidos en esta resolución fueron utilizados posteriormente como propuesta de definición en los informes para la Cumbre

³² Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2018). *El Marco Jurídico Universal contra el Terrorismo*. [online] Available at: <https://www.unodc.org/documents/terrorism/for%20web%20stories/1>

³³ *idem*.

³⁴ *idem*.

³⁵ Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/RES/1566(2004) del 8 de octubre 2004.

Mundial de la ONU de 2005³⁶, donde se puso de manifiesto la necesidad de concluir de manera urgente un convenio general sobre el terrorismo.

2.2.3 Consecuencias de la resolución 1373

En el año 2005, se introdujeron cambios sustantivos en tres instrumentos universales para tener en cuenta la amenaza del terrorismo. Los Estados aprobaron las Enmiendas a la Convención sobre la Protección Física de Material Nuclear; aprobaron el Protocolo de 2005 del Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima y el Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental³⁷.

Otra de las medidas destacables en la lucha contra el terrorismo, impulsada desde la Asamblea General y consensuada durante la Cumbre Mundial de 2005, fue la Estrategia Mundial Contra el Terrorismo para las Naciones Unidas adoptada por la resolución (A/RES/60/288) en el año 2006³⁸, considerada como un instrumento fundamental para intensificar las iniciativas nacionales, regionales e internacionales en la lucha contra el terrorismo. Los pilares fundamentales de esta estrategia son: abordar las condiciones que ayudan a propagar el terrorismo, prevenir y combatir el terrorismo, reforzar la capacidad de los Estados y fortalecer el papel de la ONU; y garantizar los derechos humanos y el Estado de derecho³⁹.

Desde 1963 hasta la actualidad se han elaborado 19 instrumentos jurídicos internacionales para prevenir los actos terroristas⁴⁰. Estos instrumentos se elaboraron bajo los auspicios de las Naciones Unidas y el Organismo Internacional de Energía Atómica. Sin embargo, hasta ahora no existe un tratado que prohíba el terrorismo ni existe una definición legal global de los elementos constitutivos de un acto terrorista⁴¹.

2.3 Definiciones de terrorismo según la UE

³⁶ Romeu, J. (2006). ¿Hacia una definición jurídica de terrorismo? *Política Exterior*, Vol. 20, No. 110, pp.pp. 179-186.

³⁷ de Prada Solaesa, J. (2013). *Terrorismo: Convenios Sectoriales. Financiación y Blanqueo*. [online] Available at: <http://www5.poderjudicial.es/cvcp12-13/CVCP13-16-ES.pdf> [Accessed 28 Apr. 2019].

³⁸ Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas A/RES/60/288(2006) del 8 de septiembre de 2006

³⁹ *idem*.

⁴⁰ Un.org. (n.d.). *Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo. Oficina de Lucha Contra el Terrorismo - Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo*. [online] Available at: <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/es/un-global-counter-terrorism-strategy> [Accessed 28 Apr. 2019].

⁴¹ Romeu, J. (2006). ¿Hacia una definición jurídica de terrorismo? *Política Exterior*, Vol. 20, No. 110, pp.pp. 179-186.

2.3.1 Definición de terrorismo en la Posición Común 2001/931/PESC

Europa ha sido un continente flagelado por el terrorismo con organizaciones como el IRA en Irlanda, ETA en España o las Brigadas Rojas en Italia. La preocupación por este fenómeno ha marcado la agenda política de los Estados europeos desde los años 70, cuestión que se deduce de la adhesión y ratificación de varios países europeos al Convenio Europeo sobre la Represión del Terrorismo en el año 1977.⁴² Sin embargo, los avances significativos en la materia no llegaron hasta el año 2001, cuando el Consejo Europeo adoptó una posición común sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo (2001/931/PESC). En las disposiciones de esta posición común se declaró que el terrorismo es un reto para Europa y para el mundo y que la lucha contra este fenómeno sería el objetivo prioritario de la Unión Europea. Esta disposición va más allá y define el concepto de acto terrorista como:

“el acto intencionado que, por su naturaleza o su contexto, pueda perjudicar gravemente a un país o a una organización internacional tipificado como delito según el Derecho nacional, cometido con el fin de: intimidar gravemente a una población; obligar indebidamente a los Gobiernos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo; o desestabilizar gravemente o destruir las estructuras políticas fundamentales, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional”⁴³.

2.3.2 Comparación entre la definición de terrorismo de la UE y de ONU

Si comparamos esta definición con la definición de la resolución 1566 de Naciones Unidas, mencionada anteriormente, vemos que ambas son descripciones amplias y genéricas del fenómeno, y coinciden en señalar que el terrorismo no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para lograr una finalidad que se basa en infundir el pánico y crear un estado de terror generalizado en la población, violando los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Hay que señalar que mientras la definición de la resolución se ciñe a vincular el terrorismo con actos criminales realizados contra civiles y no civiles con la intención de subyugar a

⁴² Consejo de Europa. (1977). *Convenio Europeo sobre la Represión del Terrorismo*.

⁴³ Eur-lex.europa.eu. (2001). *Posición Común Del Consejo de 27 de diciembre de 2001 sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo*(2001/931/PESC). [online] Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001E0931&from=ES> [Accessed 28 Apr. 2019].

las víctimas e interferir en sus decisiones⁴⁴; la definición de la UE va más allá, e incluye en la definición de actos de terrorismo, la destrucción de estructuras políticas, constitucionales, y sociales de un país o de una organización internacional⁴⁵. Es decir, que un acto terrorista no es solo aquel que genera un estado de terror entre la población civil y no civil mediante en uso de la fuerza, sino también aquel que pretende dañar o desestabilizar las estructuras fundamentales de un país o subvertir el orden constitucional del mismo.

Por otro lado, cabe añadir que la definición de la UE, ha intentado abarcar más delitos para tipificarlos como terrorismo, pero al mismo tiempo, remite al derecho nacional de los Estados miembros para el enjuiciamiento de los hechos⁴⁶. Teniendo en cuenta que el derecho interno es de competencia exclusiva de los Estados, cada país miembro tiene la potestad de interpretar esta definición, y poner los límites entre altercados violentos y terrorismo, y entre alterar el orden publico y subvertir el orden constitucional.

Podríamos decir que los atentados del 11 S sirvieron de catalizador para acelerar la lucha contra el terrorismo en el seno de la UE y, al mismo tiempo, hicieron patente la necesidad de aunar esfuerzos para lograr una aproximación de las leyes penales de los Estados miembros en la materia. El Consejo sostuvo en aquel momento que la estrategia de la UE en esta lucha debía basarse en cinco líneas de acción: reforzar la cooperación policial y judicial, elaborar instrumentos jurídicos internacionales, poner fin a la financiación del terrorismo, reforzar la seguridad aérea y coordinar de la acción global de la UE⁴⁷.

De esta esta manera, la Posición Común 2001/931/PESC consiguió definir por primera vez “terrorista” y “grupo terrorista”, además de establecer listas de personas y grupos, implicados en actividades terroristas, a los que se aplicarán las medidas de congelación de fondos o activos financieros⁴⁸. La plasmación normativa de esta posición común, entró en vigor al día siguiente de su aprobación mediante el Reglamento 2580/2001 sobre

⁴⁴ Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/RES/1566(2004) del 8 de octubre 2004

⁴⁵ Eur-lex.europa.eu. (2001). *Posición Común Del Consejo de 27 de diciembre de 2001 sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo*(2001/931/PESC). [online] Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001E0931&from=ES> [Accessed 28 Apr. 2019].

⁴⁶ *idem*.

⁴⁷ Council of the European Union (2001). *Conclusions and plan of action of the extraordinary European Council meeting on 21 September 2001*, SN 140/01.

⁴⁸ Eur-lex.europa.eu. (2001). *Posición Común Del Consejo de 27 de diciembre de 2001 sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo*(2001/931/PESC). [online] Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001E0931&from=ES> [Accessed 28 Apr. 2019].

medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo, quedando los Estados obligados a su aplicación y al establecimiento de las sanciones estipuladas⁴⁹.

Otras resoluciones aprobadas por el Consejo de la UE, con contenido relevante en la materia son la decisión marco del Consejo, del 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo (2002/475/JAI) y la decisión marco del Consejo, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembro (2002/584/JAI). En la primera, se presenta con carácter vinculante la definición de los delitos constitutivos de terrorismo y que los Estados miembros deberán incorporar a sus respectivos ordenamientos penales⁵⁰; y la segunda es la relativa a la orden de detención europea, considerada el pilar fundamental de la cooperación judicial, y cuyo objetivo principal es sustituir el ineficaz y complejo sistema de extradición existente, por otro procedimiento judicial simplificado y eficaz que permita la detención de personas en cualquier país europeo y su entrega a las autoridades judiciales para su procesamiento o para la ejecución de una pena o de una medida de seguridad privativa de libertad dictadas en el primer país que ha iniciado el procedimiento⁵¹.

3. Evolución de la amenaza yihadista en Europa

A finales del siglo XX, surge una nueva forma de terrorismo de corte religioso fundamentalista dirigido por la organización terrorista Al Qaeda. Su objetivo principal era restaurar el califato mediante el uso de la fuerza de la yihad⁵² interpretada en su acepción bélica, que justifica el uso de la violencia para la liberación de los musulmanes de la tiranía de sus dirigentes, por un lado, y para liberar las tierras de los musulmanes de los invasores e infieles⁵³, por otro.

Después de los atentados del 11S, la sociedad internacional se dio cuenta de que los conflictos de corte ultranacionalista y revolucionario habían pasado a un segundo plano,

⁴⁹Asua Batarrita, A. (2002). Concepto Jurídico de Terrorismo y Elementos Subjetivos de Finalidad. Fines Políticos Últimos y Fines de Terror Instrumental. *Estudios jurídicos en Memoria de José María Lidón*, Universidad de Deusto, Bilbao 2002, págs. 41-85.

⁵⁰ *idem*.

⁵¹ E-justice.europa.eu. (2018). *Portal Europeo de e-Justicia - Orden de detención europea*. [online] Available at: https://e-justice.europa.eu/content_european_arrest_warrant-90-es.do [Accessed 18 Apr. 2019].

⁵² Reinares, F. (2015). *Yihadismo Global y Amenaza Terrorista: de Al-Qaeda al Estado Islámico*. [online] Realinstitutoelcano.org. Available at:

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/8493ac8048f2316f8670a766635ea7aa/ARI33-2015-Reinares-Yihadismo-global-y-amenaza-terrorista-de-al-Qaeda-al-EstadoIslamico.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=8493ac8048f2316f8670a766635ea7aa>

[Accessed 21 Apr. 2019].

⁵³ *idem*.

y que se enfrentaban a un nuevo factor de inestabilidad y a una amenaza de corte “religioso-extremista” que tejía sus redes a nivel global.

Entre el año 2000 y 2016 el terrorismo en Europa se saldó con 658 víctimas mortales y 12 países europeos fueron azotados directamente por este fenómeno,⁵⁴ algunos en reiteradas ocasiones. Al mismo tiempo, se ha experimentado un aumento en el número de organizaciones terroristas llegando a superar 200 organizaciones diferentes, siendo Al Qaeda, las Brigadas de Abu Hafs al Masri y el Estado Islámico de Irak y Siria, también denominado DAESH por sus siglas en árabe (*addawlat al islamiyya fil iraq wa sham*), las que más sangre han derramado en suelo europeo.⁵⁵

3.1 Autoría y reivindicación de los atentados en Europa

3.1.1 Al Qaeda

Los atentados terroristas perpetrados en suelo europeo, después de los atentados del 11S, fueron reivindicados por Al Qaeda o alguna de sus filiales⁵⁶. Sin embargo, a partir del año 2007, aparece una nueva organización que tomará el relevo de su antecesora y sembrará el continente europeo y el resto del mundo de atentados.

Con respecto a Al Qaeda, el fanatismo religioso era su sustento y la propaganda y el discurso reivindicativo uno de sus éxitos. Bin Laden, fue su fundador y su máximo representante. Sus discursos fueron televisados por medio mundo y sus ansias por combatir a Occidente por ser el principal enemigo del islam y el hostigador de los musulmanes calaba entre los jóvenes extremistas en los países musulmanes.

En pocos años la organización terrorista creció y se convirtió en sinónimo de lucha contra la opresión de Occidente y logró crear la estrategia del “terrorismo en red”. John Arquilla y David Ronfeld⁵⁷ alertaron sobre las dimensiones que podían tener las organizaciones terroristas con el auge de la sociedad de la información, y afirmaron que cuando una red terrorista toma la forma de "telaraña", con múltiples centros y periferias, se hace más

⁵⁴ Pagazaurtundúa, M. (2017). *Libro blanco y negro del terrorismo en Europa. Datos y situación de las víctimas. En defensa de la libertad y la seguridad frente al fanatismo del sXXI*. [online] Iugm.es. Available at: https://iugm.es/wp-content/uploads/2017/06/Libro_Blanco_Negro.pdf [Accessed 28 Apr. 2019].

⁵⁵ The Institute for Economics & Peace. *Global Terrorism Index 2017. Measuring and understanding the impact of terrorism*. [online] Available at: <http://apo.org.au/node/208941> [Accessed 28 Apr. 2019].

⁵⁶ Pagazaurtundúa, M. (2017). *Libro blanco y negro del terrorismo en Europa. Datos y situación de las víctimas. En defensa de la libertad y la seguridad frente al fanatismo del sXXI*.

⁵⁷ Arquilla, J. and Ronfeldt, D. (2001). *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy*. Santa Mónica, CA: Rand, p.365.

resistente y casi imposible de desarticular, e incluso si se llega a desarticular la red principal, existe una alta posibilidad de que las redes más pequeñas sucedan a las principales⁵⁸. Siguiendo este patrón, todo apunta a que Bin Laden creó Al Qaeda como base de operaciones y núcleo central ideológico, y tejió a su alrededor una estructura no lineal con unidades dispersas para cometer atentados en diferentes países. Esto explicaría porque los ataques de Madrid fueron reivindicados por las Brigadas de Abu Haf al Masri y no por Al Qaeda directamente.

3.1.2 Emergencia del Estado Islámico de Irak y Siria (ISIS/DAESH)

A partir del año 2003 baja la intensidad de los ataques reivindicados por Al Qaeda y empieza a actuar otro grupo terrorista hasta el momento desconocido, nacido en el contexto de la guerra y postguerra iraquí. Se trata del Estado Islámico de Irak y Siria (EI), como se conoce en occidente, o DAESH como se nombra en el mundo árabe, por sus siglas en este idioma.

Esta organización es una escisión de Al Qaeda, fundada por el terrorista jordano al Zarqawi, bajo el nombre de Jama'at al Tawhid wal Jihad⁵⁹. Una vez consolidada, tras la desintegración de las estructuras del Estado iraquí, empezó a expandirse por el territorio. En el año 2006, tras la muerte de al Zarqawi la organización pasa a llamarse Estado Islámico de Irak, y se coloca a Abu Omar al Bagdadi al frente; durante su mandato llegó a controlar hasta seis provincias iraquíes.⁶⁰ La expansión del EI no solo se limitó al control de parte del territorio iraquí, sino que aprovechó las revueltas producidas en Siria y la posterior guerra civil para iniciar una fase de regionalización⁶¹.

En 2014, desde el púlpito de la Gran Mezquita de Mosul, Abu Bakr al Bagdadi se proclamó califa del Estado Islámico de Irak y Siria, cambiando de nuevo el nombre de la organización, y animó a todas las facciones yihadistas de todo el mundo a jurarle lealtad. Su discurso fue televisado y traducido al inglés, francés, alemán y ruso por el centro de comunicación al Hayat⁶², perteneciente a la misma organización. Al Bagdadi logró

⁵⁸ *idem*.

⁵⁹ Moreno, A. (2014). *El Estado Islámico. ¿Segunda parte de Al-Qaeda o algo nuevo?* [online] Revistas.comillas.edu. Available at: <https://revistas.comillas.edu/index.php/razonyfe/article/view/9675/9084> [Accessed 28 Apr. 2019].

⁶⁰ *idem*.

⁶¹ *idem*.

⁶² SITE Intelligence Group. (2014). *ISIS Spokesman Declares Caliphate, Rebrands Group as "Islamic State"*. [online] Available at: <https://news.siteintelgroup.com/Jihadist-News/isis-spokesman-declares-caliphate-rebrands-group-as-islamic-state.html> [Accessed 28 Apr. 2019].

extender el califato en poco tiempo llegando a abarcar cientos de kilómetros en Irak y Siria, y ocupó ciudades tan importantes como Aleppo, Faluya y Mosul.⁶³ Otro de sus éxitos fue la ampliación de su ejército, llegando a superar los 30.000 soldados,⁶⁴ enrolando en sus filas a combatientes sirios pertenecientes al Ejército Libre Sirio o al Frente al Nusra.⁶⁵

3.1.3 Objetivos de Al Qaeda y del Estado Islámico

Con respecto a los objetivos de estas organizaciones, podemos decir que mientras Al Qaeda centró su estrategia en la expulsión de las tropas americanas de Afganistán e Irak posteriormente, el Estado Islámico tenía un objetivo mucho más ambicioso y es la lealtad de todos los musulmanes al proclamado califa⁶⁶, así como la reunificación de todos los países musulmanes recreando el califato que gobernó Oriente Medio después de la muerte del profeta Muhammad.⁶⁷

Para lograr estos fines, el Estado Islámico utilizó todo tipo de técnicas de terror y violencia extrema, retransmitida en directo en redes sociales, para escandalizar al mundo. Su estrategia mezclaba aciertos militares con campañas mediáticas de terror y disuasión que hicieron pasar las atrocidades de Al Qaeda a un plano inferior.

El historiador y filósofo camerunés Achille Mbemb acuñó el término “necropolítica” para definir las actuaciones que instrumentalizan la violencia y la muerte para lograr la dominación política y la sumisión de individuos y grupos. Tal y como afirma en su obra “Necropolítica”, en nuestra era global, el derecho a matar y el uso de la coerción no son monopolio exclusivo de los Estados⁶⁸, sino que la propia coerción es un producto que cotiza al alza y puede acabar en manos de grupos armados que la pueden elevar a su máxima expresión para hacerse con el control. Este mismo término podría servir para

⁶³ Blanco Blanco, J. (2018). *Desafíos territoriales del terrorismo salafista-yihadista en el mundo árabe, tras la derrota del Daesh en Irak y Siria*. [online] Seguridadinternacional.es. Available at: <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/desaf%C3%ADos-territoriales-del-terrorismo-salafista-yihadista-en-el-mundo-árabe-tras-la-derrota> [Accessed 28 Apr. 2019].

⁶⁴ Blanco Blanco, J. (2018). *Desafíos territoriales del terrorismo salafista-yihadista en el mundo árabe, tras la derrota del Daesh en Irak y Siria*. [online] Seguridadinternacional.es. Available at: <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/desaf%C3%ADos-territoriales-del-terrorismo-salafista-yihadista-en-el-mundo-árabe-tras-la-derrota> [Accessed 28 Apr. 2019].

⁶⁵ Moreno, A. (2014). *El Estado Islámico. ¿Segunda parte de Al-Qaeda o algo nuevo?* [online] Revistas.comillas.edu. Available at: <https://revistas.comillas.edu/index.php/razonyfe/article/view/9675/9084> [Accessed 28 Apr. 2019].

⁶⁶ *idem*.

⁶⁷ Rodríguez, N. (n.d.). *El periodismo ante el desafío mediático terrorista del Estado Islámico. La fulgurante y violenta irrupción de este grupo terrorista en el tablero geoestratégico de Oriente Medio ha colocado a los periodistas y a los medios ante un panorama inédito desde el punto de vista profesional, ético y deontológico*. Cuadernos de Periodistas.

⁶⁸ Mbembe, A. (2011). *Necropolítica*. Barcelona: Melusina, p.57.

describir la actuación del Estado Islámico y su emergencia como un “ente coercitivo” en busca de su legitimidad mediante el uso de la fuerza.

La comisión de investigación de las Naciones Unidas sobre la República Árabe Siria ha documentado en su informe, “Rule of Terror: Living under ISIS in Syria”, relatos escandalosos sobre el uso del terror por parte del grupo armado para subyugar a los sirios que viven en sus zonas de control, así como sobre el uso de la violencia extrema contra civiles y combatientes capturados. El informe basado en más de 300 testimonios de víctimas y testigos de primera mano, ofrece una visión única de los sirios que huyeron o que viven en zonas controladas por el Estado Islámico, y cuentan que las ejecuciones, amputaciones y latigazos en espacios públicos se han convertido en una práctica habitual y que la exhibición de cuerpos mutilados pasó de aterrorizar y traumatizar a los sirios a convertirse en algo común⁶⁹.

La teoría de la necropolítica nos explica a la perfección como el Estado Islámico utiliza, en primer lugar, la muerte en todas sus facetas, gráfica y explícita para aumentar su poder multidimensional⁷⁰, a nivel local y global y, en segundo lugar, busca legitimidad en elementos religiosos, políticos y sociales para hacer creer a la gente que existen motivos suficientes para ejecutar sus actos e incluso incitar a reproducirlos⁷¹.

La estrategia empleada por el Estado Islámico funcionó y dio lugar a la emergencia de un protoestado, con un cuerpo militar, policía moral, asesores políticos, y líderes religiosos, y gracias al control de zonas petrolíferas llenó sus arcas públicas y empezó a prestar servicios públicos a los ciudadanos que vivían bajo su sombra. De esta manera, llegó a llenar el vacío de poder existente, y mientras tanto, Occidente seguía atónito ante la emergencia de una amenaza incontrolable.

3.2 Evolución del *modus operandi* de los terroristas desde 11S

Desde el 11S hasta la actualidad han pasado casi dos décadas. En el transcurso de estos años, la sociedad ha ido avanzado pero la amenaza del terrorismo ha mantenido el mismo

⁶⁹ Human Right Council. (2014). *Rule of Terror: Living under ISIS in Syria Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic. A/HRC/27/CRP.3*[online] Available at: <https://undocs.org/A/HRC/27/CRP.3> [Accessed 28 Apr. 2019].

⁷⁰ Garduño García, M., (2013). La necropolítica de la Organización del Estado Islámico. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*.

⁷¹ *idem*.

nivel de alerta, o incluso se ha reforzado, llegando a sus máximos históricos en algunos países europeos como es el caso de Francia.

Teniendo en cuenta que el terrorismo es un fenómeno en constante evolución, el *modus operandi* de los terroristas también ha conocido cambios de tendencia sustanciales, sobretodo, a partir del 2015⁷². El uso de bombas y explosivos, como en los atentados del 11S, los atentados de Madrid o Londres, se ha reducido y se ha producido un marcado aumento de ataques realizados por actores solitarios o células poco estructuradas, mediante el uso de técnicas suicidas, cinturones explosivos, ataques con vehículos de gran tonelaje, uso de fusiles o incluso el uso de armas blancas⁷³.

Las alarmas de los servicios de inteligencia europeos saltaron el 13 de noviembre de 2015, después de los atentados de París, cuando una serie de ataques bien coordinados contra objetivos cuidadosamente elegidos, que incluían un estadio de fútbol, un teatro, dos cafés y dos restaurantes, sembraron el caos en la capital francesa. Los terroristas suicidas tenían por objeto matar y herir al mayor número posible de civiles.

Desde la perspectiva de la evolución de la amenaza terrorista dirigida contra los Estados miembros de la UE, y Francia en particular, este atentado fue significativo en dos aspectos: por un lado, los ataques se asemejaban a los de Mumbai de 2008 ⁷⁴en términos de *modus operandi*, objetivos elegidos, número de atacantes e impacto y, por otro lado, había tres grupos de terroristas implicados, entre ellos los nacidos y criados en Francia y los combatientes extranjeros retornados⁷⁵.

Los servicios de inteligencia sugirieron que el Estado Islámico había desarrollado un comando de acción exterior formado para operaciones "al estilo de las fuerzas especiales" en el extranjero⁷⁶, y sus combatientes eran los extranjeros retornados que se encontraban

⁷² *idem*.

⁷³ Pagazaurtundúa, M. (2017). *Libro blanco y negro del terrorismo en Europa. Datos y situación de las víctimas. En defensa de la libertad y la seguridad frente al fanatismo del sXXI*.

⁷⁴ Changes in modus operandi of Islamic State terrorist attacks Europol Public Information Review held by experts from Member States and Europol on 29 November and 1 December 2015. (2016). *Europol*. [online] Available at: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/changes-in-modus-operandi-of-islamic-state-terrorist-attacks> [Accessed 28 Apr. 2019].

⁷⁵ *idem*.

⁷⁶ *idem*.

en territorio europeo, lo que significa que se estaban planificando y preparando más ataques como los que tuvieron lugar en París en noviembre.

3.2.1 Fenómeno de los combatientes extranjeros retornados

Los hechos analizados anteriormente nos indican que, antes de los atentados de París, la principal amenaza terrorista en la UE procedía de individuos radicalizados localmente; sin embargo, la participación de los combatientes extranjeros retornados en los últimos atentados cambió el foco de atención hacia este grupo. Pese a que el fenómeno de los combatientes retornados no era una novedad para la UE, ya por la década de los ochenta y noventa se estipula que alrededor de 3000 musulmanes europeos se desplazaron a diferentes zonas de conflicto para apoyar a los insurgentes en países como Afganistán, Cachemira, Chechenia o Somalia⁷⁷. El conflicto de Irak y, posteriormente, la guerra en Siria, incrementaron sustancialmente el número de combatientes que abandonaron suelo europeo para enrolarse en las filas de diferentes grupos terroristas como el Estado Islámico, el Frente al Nusra, o grupos escindidos de Al Qaeda⁷⁸.

La guerra siria provocó un flujo constante de combatientes de todo el mundo, que se unía a las diferentes facciones implicadas en el conflicto. El Centro Internacional para el Estudio de la Radicalización y la Violencia Política ofreció una evaluación empírica de los europeos que se habían unido a grupos rebeldes en Siria entre 2011 y principios de 2013. Se estima que su número oscila entre 135 y 590, lo que representa entre el 7 y el 11% de la población total de combatientes extranjeros, entre 2.000 y 5.500 personas.⁷⁹ La cifra de combatientes europeos aumentó considerablemente en el segundo semestre de año 2013. Según un informe realizado por Daniel Byman y Jeremy Shapiro, este período fue testigo de la movilización más rápida de combatientes extranjeros en la historia del movimiento yihadista moderno. A mediados de diciembre de 2013, el ICSR calculó que había hasta 11.000 combatientes procedentes de más de 70 países que se habían unido a la lucha en Siria contra el presidente Bashar al Asad, de los cuales 1900 eran europeos⁸⁰.

⁷⁷ Marrero Rocha, I. (2016). Los combatientes «terroristas» extranjeros de la Unión Europea a la luz de la Resolución 2178(2014) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 54, 555-594.

⁷⁸ *idem*.

⁷⁹ Bakker, E. and Singleton, M. (2016). Foreign Fighters in the Syria and Iraq Conflict: Statistics and Characteristics of a Rapidly Growing Phenomenon. In: *Foreign Fighters under International Law and Beyond*. T.M.C. Asser Press.

⁸⁰ *idem*.

3.2.2 Perfil de los combatientes extranjeros retornados

El perfil de los combatientes europeos es diverso, pero en su mayoría son jóvenes entre 18 y 35 años, de los cuales, entorno al 17% son mujeres, y son en su mayoría segunda o tercera generación de inmigrantes musulmanes.⁸¹ El método utilizado principalmente para su reclutamiento es internet y las redes sociales, que a su vez les sirven como fuente de información e inspiración.

Internet se ha convertido en la plataforma de marketing digital utilizada por los yihadistas para atraer a los musulmanes extranjeros a su causa⁸². Los videos de atentados, decapitaciones y propaganda inundan las redes y se dirigen en todos los idiomas a sus simpatizantes. Según un informe de J. M. Berger y Jonathon Morgan para la Brookings Institution, existen en Twitter unos 50.000 perfiles pertenecientes a miembros del Estado Islámico⁸³.

El riesgo que implican los ciudadanos europeos radicalizados y adiestrados por Estado Islámico y otras organizaciones terroristas, es la intencionalidad terrorista que pueden desarrollar, al volver a sus países de origen, convirtiéndose en agentes activos en la captación y adiestramiento de nuevos terroristas para perpetrar actos de terrorismo en suelo Europeo⁸⁴. Hegghammer sugiere que la presencia de combatientes extranjeros que regresan aumenta la efectividad de los ataques en Occidente y que la presencia de veteranos en un atentado dobla la posibilidad de víctimas mortales⁸⁵.

Los informes de la Europol⁸⁶ confirman los cambios en el *modus operandi* de los terroristas, y apuntan a la cuestión de los combatientes extranjeros europeos como una de las amenazas a las que se tiene que enfrentar Europa. Los ataques dirigidos por las células locales adaptan los planes a las circunstancias específicas, y apuntan a objetivos fáciles

⁸¹ Mora Tebas, J. (2016). *Yihad 3.3: La amenaza de los [combatientes] retornados*. [online] ieee.es. Available at: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2016/DIEEEA46-2016_Yiyad3.3_RetornoCombatientes_JAMT.pdf [Accessed 28 Apr. 2019].

⁸² Díaz, G. and Rodríguez, P. (2015). La Unión Europea y el Terrorismo Islamista. *Revista UNISCI*, N° 39.

⁸³ *idem*.

⁸⁴ Marrero Rocha, I. (2016). Los combatientes «terroristas» extranjeros de la Unión Europea a la luz de la Resolución 2178(2014) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 54, 555-594. doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rdce.54.04>

⁸⁵ Hegghammer, T. (2013), Should I stay or Should I go? Explaining Variation in Western Jihadists' Choice between Domestic and Foreign Fighting. *American Political Science Review*.

⁸⁶ Changes in modus operandi of Islamic State terrorist attacks Europol Public Information Review held by experts from Member States and Europol on 29 November and 1 December 2015. (2016). *Europol*. [online] Available at: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/changes-in-modus-operandi-of-islamic-state-terrorist-attacks>

debido al impacto que generan, lo que aumenta la dificultad de que las fuerzas del orden detecten esos planes e identifiquen a las personas implicadas en una fase temprana.

Hay que tener presente que, en los últimos años, el Estado Islámico ha adoptado una nueva estrategia motivada por las constantes pérdidas territoriales y la debilidad de su estructura, que consiste en el llamamiento a sus seguidores a actuar en sus países de origen, sin la necesidad de desplazarse a Siria o a Irak. Estos llamamientos pueden ser bien recibidos por individuos vulnerables, atraídos por el mensaje extremista del grupo, y que, ante los intentos frustrados de desplazarse a Siria para llevar a cabo su proyecto, sientan la necesidad de demostrar su compromiso y lealtad al Estado Islámico atentando en suelo europeo⁸⁷.

Estas nuevas amenazas han impulsado la implementación de medidas legales para combatir el fenómeno de los combatientes extranjeros. Los marcos legales de los países europeos se fueron adaptando y preparado para hacer frente a esta nueva situación y se estudió la posibilidad de establecer un enfoque global para combatir este fenómeno. Sin embargo, siguen los interrogantes sobre la manera de actuar contra los individuos que simpatizan con el Estado Islámico y que pueden llegar a actuar en su nombre, sin ser combatientes retornados.

4. Estrategia europea en materia de lucha contra el terrorismo

4.1 Principales amenazas para la seguridad interior de la UE

Los atentados del 11S y la sucesión de ataques que ha sufrido Europa desde el año 2004, han convertido la seguridad en el tema central de las agendas internacionales y regionales y han precipitado importantes avances en la materia. A nivel europeo, los atentados han servido de catalizador para poner en marcha una serie de instrumentos políticos, jurídicos, y policiales para apuntalar un espacio europeo de seguridad interior.

Teniendo en cuenta que la UE se conforma de 28 países con diferentes realidades históricas, políticas y económicas, la percepción del concepto de “amenaza” puede variar de un país a otro. A esta situación le tenemos que añadir la existencia de países de la Vieja Europa, como Francia o España, que han sufrido ataques yihadistas en reiteradas

⁸⁷ Antúñez, J. (2016). *Los combatientes europeos del Daesh: ideología, perfil y motivación* / GESI. [online] Seguridadinternacional.es. Available at: <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/los-combatientes-europeos-del-daesh-ideolog%C3%AD-perfil-y-motivaci%C3%B3n> [Accessed 28 Apr. 2019].

ocasiones, y por ello consideran que la principal amenaza exterior es la terrorista, y otros, como los países del antiguo bloque comunista, que han sufrido menos ataques yihadistas y más amenazas de tipo estratégico, como la omnipresencia de Rusia en sus asuntos internos, y por ello, consideran que la principal amenaza exterior les llega del Kremlin. Esta situación nos deja ver que los conceptos de amenaza exterior, seguridad e inseguridad son subjetivos y difieren de un país a otro⁸⁸. Esta disparidad en la percepción de amenaza ha sido una de las dificultades a las que ha tenido que hacer frente la UE para elaborar una estrategia de seguridad que responda a las inquietudes de todos sus miembros.

La UE es consciente de estas dificultades y de las complicaciones del clima geopolítico actual, con Rusia al norte y su injerencia en Ucrania, el auge de China y sus reivindicaciones territoriales en el Mar del Sur de China, la salida inminente del Reino Unido de la Unión, y la política agresiva de Donald Trump hacia Europa. Sin embargo, la Agenda Europea de Seguridad (AES) apunta hacia al terrorismo, el fenómeno de los combatientes extranjeros, la delincuencia organizada y la ciberdelincuencia como prioridades esenciales de acción inmediata que requieren una respuesta eficaz y coordinada a nivel europeo. Además, considera que estas amenazas están interconectadas y suponen un riesgo trasfronterizo que puede alcanzar unas dimensiones inigualables por el auge de la ciberdelincuencia y su capacidad de actuar desde fuera de la Unión, provocando víctimas en todos los Estados miembros sin riesgo de ser detectadas⁸⁹. Para combatir estas amenazas, la AES insiste en la necesidad de aunar las dimensiones internas y externas de la seguridad, es decir, en un mundo globalizado, la seguridad europea y la seguridad mundial son interdependientes,⁹⁰ por lo cual, la respuesta de la UE debe ser global y la primera línea de defensa debe de abarcar la dimensión exterior de seguridad.

Según el actual comisario europeo de migración, asuntos de interior y ciudadanía, Dimitris Avramopoulos, debido al aumento de ataques yihadistas en los últimos años, el terrorismo sigue y seguirá siendo una amenaza para el mundo y para Europa y sus

⁸⁸ Ortega, J. (2018). *Percepción de seguridad e inseguridad subjetiva en los países de la Unión Europea*. [online] Seguridadinternacional.es. Available at: <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/percepción-de-seguridad-e-inseguridad-subjetiva-en-los-pa%C3%ADses-de-la-uni%C3%B3n-europea> [Accessed 17 Mar. 2019].

⁸⁹ Agenda Europea de Seguridad. (2015). *COMISIÓN EUROPEA*. [online] Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0185&from=CS> [Accessed 26 Mar. 2019].

⁹⁰ Ídem.

ciudadanos⁹¹. En esta misma línea, Julian King, comisario europeo para la seguridad, afirma que Europa sigue siendo un objetivo para el terrorismo⁹², y por ello, se deben redoblar los esfuerzos en la lucha contra el yihadismo, evitando el acceso de los terroristas a los medios que necesitan para llevar a cabo los atentados, como armas, explosivos y financiación; y seguir haciendo frente a la radicalización y a todo tipo de extremismo violento⁹³.

4.2 Estrategia Europea de Seguridad

En el año 2003, la Unión Europea elaboró su primera Estrategia Europea de Seguridad (EES), bajo la dirección del alto representante de la UE, Javier Solana. Esta estrategia sirve como marco de referencia para la política exterior y de seguridad común⁹⁴, y en ella se establecen, por primera vez, principios y objetivos claros para promover los intereses de la UE en materia de seguridad.

La EES nació en un momento histórico. La Unión Europea estaba en pleno apogeo, con la ampliación por Europa Central y Oriental en desarrollo, y la moneda única en fase de consolidación, lo que representaba el paso más ambicioso en la integración desde el Tratado de Roma de 1957⁹⁵. Pero también se enfrentaba a la nueva amenaza del terrorismo y a la división dentro de la Unión sobre la guerra de Irak, especialmente, entre el Reino Unido, por un lado, y Francia y Alemania, por otro. La EES de Solana intentó encontrar el equilibrio y reconstruir el consenso intraeuropeo y transatlántico, trazando una estrategia global en un documento programático que se centra, principalmente, en las amenazas y los objetivos de la Unión y evalúa las implicaciones políticas para Europa⁹⁶.

La estrategia de seguridad apunta, de manera directa, al terrorismo; a la proliferación de armas de destrucción masiva; a los conflictos regionales; al debilitamiento de los Estados

⁹¹ Europol. (2018). *Terrorist threat in the EU remains high despite the decline of IS in Iraq and Syria*. [online] Available at: <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/terrorist-threat-in-eu-remains-high-despite-decline-of-in-iraq-and-syria> [Accessed 11 Mar. 2019].

⁹² Europol. (2018). *Terrorist threat in the EU remains high despite the decline of IS in Iraq and Syria*. [online] Available at: <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/terrorist-threat-in-eu-remains-high-despite-decline-of-in-iraq-and-syria> [Accessed 11 Mar. 2019].

⁹³ Idem.

⁹⁴ Estrategia Europea de Seguridad-Una Europa Segura en un Mundo Mejor. (2009). *Consejo de la Unión Europea*. [online] Available at: <https://www.consilium.europa.eu/media/30808/qc7809568esc.pdf> [Accessed 26 Mar. 2019].

⁹⁵ Tocci, N. (2017). From the European Security Strategy to the EU Global Strategy: explaining the journey. In: *in International Politics, Vol. 54, No. 4 (July 2017), p. 487-502*. [online] Available at: <http://ORIGINALARTICLE> From the European Security Strategy to the EU Global Strategy: explaining the journey [Accessed 19 Mar. 2019].

⁹⁶ Eur-lex.europa.eu. (2019). *Estrategia europea de seguridad*. [online] Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:r00004&from=ES> [Accessed 19 Mar. 2019].

y a la delincuencia organizada, como las principales amenazas para la estabilidad de la Unión. En la misma, se ofrecen algunas soluciones para acabar con estas amenazas como el refuerzo de los tratados internacionales y la colaboración en la construcción de la seguridad en los países vecinos. El documento, también insta a los Estados a afianzar el multilateralismo para lograr una sociedad internacional mas fuerte y segura⁹⁷.

Podemos deducir que la Unión en esta estrategia, muestra optimismo y fortaleza para hacer frente a estas nuevas situaciones y se postula como protagonista mundial dispuesta a asumir su parte de responsabilidad en la seguridad internacional y en la construcción de un mundo mejor⁹⁸. Pero al mismo tiempo, evita entrar en detalles y no queda claro cómo se asignarían las prioridades ni como se implementarían las propuestas. De esta manera, la ambiciosa estrategia europea es demasiado genérica y, a pesar de suponer avances en la materia, su carácter descriptivo y su falta de precisión desembocó en su posterior actualización en el año 2008⁹⁹.

4.2.1 Informe de Revisión de Estrategia Europea de Seguridad 2008

Cinco años después de la adopción de la EES, la Unión reconoce que a pesar de mejorar las políticas de vecindad estableciendo un marco sólido de relaciones con sus socios del sur y del este, y del éxito europeo en las intervenciones para solucionar los conflictos de Afganistán y de Georgia¹⁰⁰, ha fracasado en la solución del conflicto de Oriente Próximo y ha sido incapaz de frenar la inmigración ilegal y de acabar con el terrorismo y la delincuencia organizada¹⁰¹.

El nuevo informe de la EES no pretendía sustituir a su antecesor, sino analizar los logros y mejorar su aplicación para hacer frente a las nuevas amenazas que trae consigo la mundialización¹⁰². Cabe destacar que las amenazas nombradas en el informe coinciden

⁹⁷ *Estrategia Europea de Seguridad- Una Europa Segura en un Mundo Mejor. (2009). Consejo de la Unión Europea. [online] Available at: <https://www.consilium.europa.eu/media/30808/qc7809568esc.pdf> [Accessed 26 Mar. 2019].*

⁹⁸ *idem*

⁹⁹ Bordonado, J. (2019). *Nueva Estrategia Europea de Seguridad | GESI*. [online] Seguridadinternacional.es. Available at: <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/nueva-estrategia-europea-de-seguridad> [Accessed 19 Mar. 2019].

¹⁰⁰ *Estrategia Europea de Seguridad- Una Europa Segura en un Mundo Mejor. (2009). Consejo de la Unión Europea. [online] Available at: <https://www.consilium.europa.eu/media/30808/qc7809568esc.pdf> [Accessed 26 Mar. 2019].*

¹⁰¹ *idem*

¹⁰² Consilium.europa.eu. (2008). *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*. [online] Available at: https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf [Accessed 26 Mar. 2019].

con las del informe del año 2003, a excepción de hacer hincapié en el cambio climático y en la seguridad energética¹⁰³ como nuevos retos a los que hay que hacer frente para evitar sus graves consecuencias.

Otra novedad tratada por el informe es la piratería como nueva dimensión del crimen organizado y a la que se le puso frente mediante una misión marítima llamada Operación Atlanta, impulsada desde la PESD, para disuadir a los piratas frente a las costas somalíes y proteger a los buques contra los actos de piratería y robo a mano armada. Más allá de estas nuevas ideas, la semejanza entre ambas EES es bastante evidente, ya que mantienen el carácter descriptivo sin entrar en la asignación de prioridades ni en la estrategia a seguir para enfrentarse a las amenazas detectadas¹⁰⁴.

4.2.2 De la Estrategia Europea de Seguridad a la Estrategia Global de Seguridad

La EES de 2003 fue la piedra angular de la política europea en materia de seguridad y aportó el fundamento doctrinal para el trabajo del Comité Político de Seguridad y para la posterior creación de la Agencia Europea de Defensa¹⁰⁵. Sin embargo, tanto la EES del año 2003, como el informe de revisión de la estrategia, fueron demasiado generales y de carácter descriptivo, y no marcaron los pasos a seguir para dar solución a las realidades existentes.

A partir del año 2010, se suceden grandes acontecimientos que cambian el panorama político en varios países del Norte de África y de Oriente Medio. Las manifestaciones populares clamando regímenes democráticos se extendieron desde Marruecos hasta Siria, el optimismo y la esperanza de los primeros meses de las revueltas se convirtió en pesimismo e incertidumbre, sobre todo, después de la caída de Gadafi y el inicio de la guerra civil en Siria. La crisis libia contribuyó al estallido de la insurrección al norte de Mali nutriéndose de la presencia de yihadistas armados en territorio libio¹⁰⁶.

¹⁰³ idem

¹⁰⁴ Revista Ejército (2012). *La Estrategia Europea de Seguridad, aprobada en 2003 y revisada en 2008, necesita una revisión en profundidad a causa de los cambios en la situación geoestratégica, los avances en la Política de Seguridad Europea y la consolidación del Concepto Estratégico OTAN*. Francisco Rubio Damián, p.10.

¹⁰⁵ idem

¹⁰⁶ Losada Fernández, Á. (2018). *El Sahel: un enfoque geoestratégico*. [online] Realinstitutoelcano.org. Available at: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari95-2018-losada-sahel-enfoque-estrategico [Accessed 26 Mar. 2019].

La crisis en la región del Sahel, las revueltas en varios países árabes, la crisis de Ucrania, el *brexit* y el terrorismo, desataron la necesidad de sustituir la EES por la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea presentada en el año 2016 por la alta representante de la Unión Europea para asuntos exteriores y de seguridad, Federica Mogherini.

La estrategia del año 2016 apuesta por el proyecto de integración europea para hacer frente a los desafíos que presenta el actual panorama internacional, y en esta ocasión, en vez de demostrar optimismo en el seno de la UE y de postularse como una región influyente a nivel internacional, reconoce la existencia de un entorno internacional hostil y una crisis de identidad¹⁰⁷, tanto dentro como fuera de la Unión Europea.

La nueva estrategia global no se limita exclusivamente a la seguridad, sino que proporciona una perspectiva para la acción exterior de la UE donde la defensa complementa a la seguridad. De esta manera, la Unión se aleja de la idea del “poder blando” para girar hacia el “poder duro”¹⁰⁸, en un intento de solucionar los conflictos que amenazan la seguridad europea.

En la nueva estrategia, el terrorismo sigue siendo una amenaza latente para la UE. Para luchar contra este fenómeno en constante evolución, se fomenta, en primer lugar, la acción exterior sustentada en el “pragmatismo basado en principios fundamentales”¹⁰⁹, es decir, se pretende defender los intereses de la UE y de sus ciudadanos respetando los valores fundamentales de la Unión y su poder normativo. Todo ello, con la intención de ejercer un papel principal a nivel global que contribuya al avance “hacia un mundo mejor”¹¹⁰. En segundo lugar, a nivel interno, se requiere el intercambio de información y una mayor cooperación en materia de inteligencia entre los Estados miembros y las agencias de la UE.

¹⁰⁷ European Union External Action (2016). *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*. p.7.

¹⁰⁸ European Union External Action (2016). *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*. p.4.

¹⁰⁹ Dsn.gob.es. (2016). *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea | DSN*. [online] Available at: <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/estrategia-global-para-politica-exterior-seguridad-union-europea> [Accessed 31 Mar. 2019].

¹¹⁰ López-Aranda, R. (2016). *La Estrategia global de la UE en tres conceptos*. [online] Exteriores.gob.es. Available at: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/RedesSociales/Blogreflexionesexteriores/Paginas/20160713.aspx> [Accessed 13 May 2019].

Por otro lado, también a nivel interno se profundiza en la educación, la comunicación, y la cultura, para contrarrestar el extremismo violento y se trabaja en la lucha contra la radicalización, ampliando las asociaciones y fomentando el diálogo interreligioso e intercultural. Además, se hace hincapié en seguir desarrollando la cooperación antiterrorista en el Norte de África, Oriente Medio, los Balcanes Occidentales y Turquía, entre otros, y se tiende la mano a todo el mundo para compartir las mejores prácticas y desarrollar programas conjuntos sobre la lucha contra el extremismo y la radicalización¹¹¹.

El terrorismo en la estrategia global sigue siendo una amenaza a la que hacer frente, sin embargo, a diferencia de la primera EES, donde el terrorismo era la principal amenaza y el enfoque único del análisis, en la nueva estrategia, el terrorismo sigue ocupando un lugar destacado, pero se difumina con los nuevos desafíos multidimensionales y se observa desde una perspectiva mucho más amplia. Esto se debe, en parte, a la existencia de otros mecanismos que nacieron a partir del año 2003 y que se dedican exclusivamente a la lucha contra el terrorismo, como la estrategia europea contra el terrorismo que trataremos en el apartado siguiente.

4.3 Estrategia Europea Contra el Terrorismo 2005

Europa ha sido un continente que ha conocido el terrorismo en todas sus facetas a lo largo de su historia y ha intentado implementar mecanismos de lucha contra él desde los años setenta¹¹². La aprobación del Convenio Europeo sobre la Represión del Terrorismo en 1977 ha sido uno de las primeras medidas elaboradas para dar respuesta a la inquietud causada por la proliferación de los actos terroristas. El convenio pretende, principalmente, reducir los delitos considerados como “delitos políticos” si atentan gravemente contra la vida, la integridad física, o la libertad de las personas. Además de impulsar y fortalecer los mecanismos de extradición de las personas acusadas de delitos de terrorismo entre los países miembros¹¹³. Posteriormente, la firma de los Acuerdos de Schengen de 1985, aunque sin mencionar concretamente el terrorismo, también reforzaron la seguridad en el

¹¹¹ European Union External Action (2016). *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*. p.21.

¹¹² Coolsaet, R. (2005). Radicalisation and Europe's counter-terrorism strategy. *The Transatlantic Dialogue on Terrorism*, 42(12), p.1.

¹¹³ Consejo de Europa. (1977). *Convenio Europeo sobre la Represión del Terrorismo*.

espacio europeo y consolidaron la extradición, la vigilancia y “la persecución más allá de la frontera” de las personas que cometan delitos de “destrucción con explosivos”¹¹⁴.

El Tratado de Maastricht de 1992, introdujo un nuevo elemento para la lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y otras formas de delincuencia internacional, que es la Oficina Europea de Policía (EUROPOL), que se encargaría del intercambio de información a escala europea. El convenio no aclara nada más al respecto y la organización, que analizaremos más adelante, irá tomando forma según el desarrollo de los acontecimientos.

A pesar de estos esfuerzos en la lucha contra el terrorismo, no fue hasta el 11S y el 11M cuando Europa se vio obligada a reduplicar sus esfuerzos para luchar contra este fenómeno. Después del 11 de septiembre, las ideas debatidas en el pasado se retomaron y se logró definir el terrorismo y aprobar la orden de detención europea. Posteriormente, a raíz de los atentados de Madrid y Londres, los Estados miembros de la UE prometieron plena solidaridad si uno de ellos era víctima de un ataque terrorista y aumentó de manera exponencial el número de decisiones antiterroristas aprobadas en el seno de la UE. Además, se abrió el debate sobre la necesidad de fomentar la integración de los Estados en materia de asuntos de interior y justicia.

El 1 de diciembre de 2005, los ministros de justicia y de interior de la UE acordaron la nueva estrategia antiterrorista basada en cuatro pilares: prevenir, proteger, perseguir y responder¹¹⁵. El primer pilar, versa sobre frenar el proceso de radicalización abordando las causas profundas que pueden conducir a la radicalización y al reclutamiento; el segundo pilar tiene por objeto proteger a los ciudadanos y las infraestructuras de nuevos ataques; el tercero se refiere a los esfuerzos para perseguir e investigar a los terroristas y sus redes a través de las fronteras; y el último, pone en práctica la cláusula de solidaridad de 2004, mejorando los mecanismos de gestión de las consecuencias y las capacidades que se utilizarán en caso de ataque en uno de los Estados miembros.

¹¹⁴ Diario Oficial de las Comunidades Europeas. (1985). Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes.

¹¹⁵ European Council (2005). *The European Union Counter-Terrorism Strategy*. [online] Available at: <https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204> [Accessed 26 Mar. 2019].

4.4 La Estrategia Europea para Combatir la Radicalización y el Reclutamiento de Terroristas (2005)

La UE tiene ahora un concepto estratégico, de carácter multidimensional, que corresponde a la realidad polifacética que es el terrorismo¹¹⁶. El hecho de que el primer pilar de su estrategia se titule "prevenir" ilustra la diferencia estratégica entre la lucha europea contra el terrorismo y la guerra estadounidense contra el terrorismo. Analizando la postura americana, se dilucida que Estados Unidos percibe el terrorismo internacional como una amenaza externa global que debe ser erradicada¹¹⁷. El enfoque europeo, en contraposición, se caracteriza por el constante recordatorio de la necesidad de abordar las causas socioeconómicas y políticas profundas del terrorismo tanto dentro como fuera de la Unión¹¹⁸, es decir, que ve en la amenaza terrorista factores endógenos y exógenos que se retroalimentan para dar forma a este desafío.

Hay que destacar que la UE puso el foco en los factores endógenos, dando prioridad a la elaboración la Estrategia contra la Radicalización y el Reclutamiento que se aprobó también en el año 2005, días antes de aprobar la Estrategia Europea contra el Terrorismo, con la intención de erradicar las actividades y las fuentes que alimentan a las redes terroristas, frenar el discurso extremista y promover la seguridad, la justicia y la democracia¹¹⁹.

La estrategia contra la radicalización iniciada por la UE se articula sobre la idea de que el terrorismo se alimenta de las ideologías extremistas, por ello, se ha pretendido abordar las causas profundas del radicalismo, sobre todo entre la comunidad musulmana europea¹²⁰, para su erradicación de la sociedad. La estrategia pretende fomentar el discurso del islam moderado para hacer frente a la narrativa terrorista, de tal forma que el trabajo de los líderes religiosos, los trabajadores sociales, la policía y otras personas que trabajen en el seno comunidades vulnerables, puedan prevenir, concienciar y cuestionar los relatos más radicales y la retórica terrorista.

¹¹⁶ Rubio García, D. (2011). *Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad introducidas por el Tratado de Lisboa: el refuerzo de la seguridad y la defensa en la Unión Europea*. Fundación Alternativas, p.36.

¹¹⁷ Coolsaet, R. (2005). Radicalisation and Europe's counter-terrorism strategy. *The Transatlantic Dialogue on Terrorism*, 42(12), p.1.

¹¹⁸ European Council. (2005). *The European Union Counter-Terrorism Strategy*. [online] Available at: <https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204> [Accessed 26 Mar. 2019].

¹¹⁹ European Council. (2005) *The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism*.

¹²⁰ idem

4.4.1 Revisión de la estrategia de la Unión Europea para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas en 2008

La evolución en el *modus operandi* terrorista en Europa ha llevado a la revisión de la estrategia en el año 2008 y posteriormente en el año 2014. Todas las estrategias siguen a la primigenia en las líneas generales de actuación¹²¹, y se enfocan en desarticular las redes que atraen a las personas al terrorismo, garantizar que las voces de la tolerancia y la moderación prevalezcan sobre las del extremismo, además de velar por la seguridad, la justicia, la democracia y la igualdad de oportunidades.

La revisión de la estrategia del año 2008 se impulsó bajo la presidencia alemana, y destacó que el progreso en la aplicación de la estrategia del año 2005 había sido desigual, ya que en algunos ámbitos se pusieron en marcha nuevas iniciativas, como la cooperación de la UE en relación con la prevención de la radicalización en las instituciones educativas, la formación de líderes religiosos y la policía comunitaria, sin embargo, la cooperación a nivel interestatal había sido escasa¹²².

Ante una amenaza multidimensional y en constante evolución, la revisión de la estrategia impulsó la iniciativa “check the web”¹²³, destinada a intensificar la cooperación de la UE en la supervisión y el análisis de las actividades vía Internet. Además de fomentar la acción exterior de la UE en la asistencia técnica antiterrorista a países del Norte de África, como Argelia o Marruecos.

La estrategia también pone énfasis en el diálogo intercultural, como objetivo estratégico a largo plazo, con la finalidad de mejorar la capacidad para abordar un entorno multicultural en el que coexistan diferentes identidades y creencias, y así consolidar la convivencia en una sociedad diversa y beneficiarse de ella, no sólo a nivel europeo sino mundial.

4.4.2 Revisión de la estrategia de la Unión Europea para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas en 2014

¹²¹European Council. (2007). *The EU Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment - Implementation report*. [online] Available at: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2015443%202007%20INIT&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fen%2F07%2Fst15443.en07.pdf> [Accessed 28 Mar. 2019].

¹²² Idem

¹²³ Ídem

El comunicado de la Comisión sobre "la prevención de la radicalización del terrorismo y el extremismo violento: fortalecimiento de la respuesta de la UE", llevó a la UE, de nuevo, a revisar su estrategia en el año 2014¹²⁴. La comisión alertaba sobre la evolución de los medios y modelos de radicalización en los territorios comunitarios, inspirados en las ideologías terroristas y extremistas violentas. La amenaza detectada incluía a grupos, pequeñas células y actores solitarios, con sede en la UE, y que operan de forma impredecible, lo que dificulta la prevención.

El goteo incesante de musulmanes europeos, radicalizados por la propaganda extremista o por los reclutadores, hacia zonas de conflicto, principalmente a Irak y Siria, hizo saltar las alarmas sobre el nuevo fenómeno de los "combatientes extranjeros" europeos. Según la comisión, estos podrían representar una amenaza para la seguridad a su regreso de las zonas de conflicto y podrían convertirse en "futuros" terroristas. A esta amenaza hay que añadir el papel de las nuevas tecnologías en este fenómeno. La comisión apunta a internet como nuevo método para hacer proselitismo, difundir ideologías radicales y violentas, además de servir como fuente de transmisión de conocimientos prácticos que podrían llegar a causar daños irreversibles.

Ante este nuevo panorama, la Comisión, con el apoyo de la alta representante y del coordinador de la lucha contra el terrorismo, hicieron hincapié en la necesidad de mejorar el intercambio de información entre los gobiernos; luchar contra la radicalización y la captación de terroristas en internet, formar y capacitar a profesionales en la materia, apoyar una investigación de las tendencias y los retos de la radicalización y la captación de terroristas¹²⁵.

En el ámbito de la lucha contra el terrorismo, no debemos perder de vista el hecho de que los Estados miembros son los principales responsables. La UE sólo proporciona un marco que añade valor a la acción de los Estados miembros, reforzando las capacidades nacionales, facilitando la cooperación europea, desarrollando la capacidad colectiva y promoviendo la asociación internacional¹²⁶. Los Estados son los garantes últimos de los resultados de la estrategia antiterrorista intraeuropea y Europa sólo funciona si convergen

¹²⁴ European Commission. (2014). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Preventing Radicalisation to Terrorism and Violent Extremism: Strengthening the EU's Response*.

¹²⁵ Consejo de la Unión Europea. (2014). *Estrategia revisada de la UE para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas*. [online] Available at: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9956-2014-INIT/es/pdf> [Accessed 28 Mar. 2019].

¹²⁶ Coolsaet, R. (2005). Radicalisation and Europe's counter-terrorism strategy. *The Transatlantic Dialogue on Terrorism*, 42(12), p.2.

las percepciones y los objetivos de sus Estados miembros. En el caso de la lucha contra el terrorismo, las declaraciones oficiales parecen indicar un consenso perfecto, pero en la realidad, no todos países de la Unión tienen la misma percepción de amenaza y los países que han sufrido ataques son los más predispuestos a hacerles frente.

Para tener una estrategia eficaz, se necesita algo más que un simple marco de referencia; se necesitan herramientas creíbles y procedimientos claros para la toma de decisiones, y aquí, como de costumbre, nos enfrentamos a la complejidad de la estructura de la Unión Europea. Algunos autores como Fernando Reinares, apuntan a un fracaso rotundo en las políticas europeas en materia de lucha contra la radicalización y el reclutamiento¹²⁷, ya que años después de su aprobación, el número de atentados terroristas no ha hecho más que aumentar, a la vez que aumentan los individuos radicalizados y los reclutados, sobretodo, por el Estado Islámico.

4.5 Medidas para impedir la financiación del terrorismo

Después de los atentados de Madrid y Londres, la UE ha desarrollado una serie de medidas destinadas a impedir el acceso de los terroristas a la financiación. Estas medidas se han ido renovando periódicamente para hacer frente a los constantes avances en la materia.

En el año 2005, se aprobó la III Directiva relativa a la Prevención de la Utilización del Sistema Financiero para el Blanqueo de Capitales y para la Financiación del Terrorismo, quedando derogada su antecesora¹²⁸, la I Directiva 91/308/CEE, aprobada en el año 1991. El objetivo principal de la directiva es reformar los mecanismos de detección del fraude y el cierre de los flujos financieros del que se nutren las organizaciones terroristas. El principio fundamental en el que se sustenta la III Directiva es la posibilidad de bloquear cualquier tipo de transacción financiera “dudosa”, para evitar la utilización de sus fondos en la comisión de acciones terroristas. Para ello, se han implementado una serie de normas en materia de diligencia con el propósito de aumentar la capacidad de identificar

¹²⁷ Reinares, F. (2016). *Prevenir la radicalización yihadista: un fracaso europeo - Elcano Blog*. [online] Elcano Blog. Available at: <https://blog.realinstitutoelcano.org/prevenir-la-radicalizacion-yihadista-un-fracaso-europeo/> [Accessed 20 Mar. 2019].

¹²⁸ Diario Oficial de la Unión Europea (2005). *Directiva 2005/60/CE relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo*. [online] Available at: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:309:0015:0036:ES:PDF> [Accessed 31 Mar.2019].

los canales financieros del terrorismo, verificar la naturaleza de los fondos, su origen, localización, disposición y movimientos, o la identidad de los titulares reales de esas transacciones¹²⁹.

La nueva directiva se nutre de las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)¹³⁰, organismo normativo mundial en este campo, en el marco de la OCDE, e insta a los Estados miembros a adoptar las medidas que en ella se recogen para lograr que los sistemas financieros bloqueen las transacciones realizadas con fines terroristas o fraudulentos. Además, recalca la necesidad de una actuación coordinada de múltiples autoridades y el compromiso de las principales instituciones. Por este motivo, la III Directiva se aplicará a las entidades financieras y crediticias, a las personas físicas y jurídicas que actúen en el ejercicio de su profesión, a los agentes de la propiedad inmobiliaria, y a los casinos¹³¹. En este mismo sentido, y en el mismo año 2005, se reforzaron los controles de dinero transportado por personas físicas que entran o salen de la UE¹³², mediante el Reglamento de Control de Efectivo. Este mecanismo permite a las autoridades aduaneras la recopilación de información sobre estos movimientos y, en su caso, transmitir dicha información a las autoridades pertinentes.

Durante más de una década, la financiación del terrorismo ha sido el campo de batalla de la UE en su lucha contra el mismo. Desde el año 2005 se han aprobado multitud de regulaciones para frenar la financiación de actividades terroristas, en su mayoría, dirigidas a las instituciones financieras para que cumplan requisitos estrictos con respecto al monitoreo de las transacciones y al comportamiento de los clientes, la realización de las debidas diligencias y el mantenimiento de registros apropiados.

Recientemente, el 30 de mayo de 2018 se aprobó la V Directiva 2018/843/UE, relativa a la Prevención de la Utilización del Sistema Financiero para el Blanqueo de Capitales o la

¹²⁹ Ídem

¹³⁰ Úbeda-Portugués, J. (2010). La lucha contra el blanqueo de capitales a nivel internacional. *Tiempo de Gestión*, [online] (Nº 9), pp.93-106. Available at: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4013226> [Accessed 31 Mar. 2019].

¹³¹ Diario Oficial de la Unión Europea (2005). *Directiva 2005/60/CE relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo*. [online] Available at: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:309:0015:0036:ES:PDF> [Accessed 31 Mar.2019].

¹³² Official Journal of the European Union (2005). *Regulation (EC) No 1889/2005 on controls of cash entering or leaving the Community*. [online] Available at: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:309:0009:0012:EN:PDF> [Accessed 31 Mar. 2019].

Financiación del Terrorismo, en cuya virtud se modifica a la IV Directiva 2015/849, del 20 de mayo de 2015¹³³. La nueva directiva, apunta a que los últimos atentados terroristas llevados a cabo en suelo europeo han puesto de manifiesto la aparición de nuevos sistemas financieros alternativos, basados principalmente en las nuevas tecnologías¹³⁴, para la financiación del terrorismo. Por ello, se hace necesario introducir nuevas modificaciones para garantizar una mayor transparencia financiera, prevenir la delincuencia y hacer frente a las nuevas tendencias emergentes.

La directiva presenta a los proveedores de servicios de cambio de monedas virtuales por monedas fiduciarias y a los proveedores de servicios de custodia de monederos electrónicos, como elementos vulnerables ya que pueden transferir flujos de activos, de origen ilícito, al sistema financiero europeo o introducirlo dentro de redes de moneda virtual de manera anónima, sin levantar sospechas. Para evitar estos riesgos, la directiva, intenta poner orden en el mundo financiero virtual e impone límites a las operaciones de prepago, reembolso, y de dinero electrónico y obliga a los proveedores a reportar las operaciones sospechosas¹³⁵, rompiendo de esta manera el anonimato que permiten las finanzas digitales.

4.6 Tratado de Lisboa

El Tratado de Lisboa fue diseñado para mejorar el funcionamiento de la UE y para dotarla de los instrumentos necesarios para hacer frente a los retos del futuro. Como ejemplo de ello, se confiere a la UE una personalidad jurídica habilitada para firmar acuerdos internacionales en los ámbitos de su competencia¹³⁶, desaparece la estructura de la UE en pilares¹³⁷ y se dota de una estructura única con la finalidad de que las políticas intergubernamentales pasen a ser políticas comunitarias, exceptuando la PESC, que sigue manteniendo su política intergubernamental y no de total integración.

¹³³ Diario Oficial de la Unión Europea. (2018). *Directiva (UE) 2018/843 por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifican las Directivas 2009/138/CE y 2013/36/UE*. [online] Available at: <https://www.boe.es/doue/2018/156/L00043-00074.pdf> [Accessed 31 Mar. 2019].

¹³⁴ idem

¹³⁵ idem

¹³⁶ Tratado De Lisboa. (2007). *Diario Oficial de la Unión Europea*

¹³⁷ Entre 1993 y 2009, la UE se articuló legalmente sobre tres pilares establecidos por el Tratado de Maastricht el 1 de noviembre de 1993. El primer pilar: las Comunidades Europeas, se ocupaba de las políticas económicas, sociales y medioambientales, estaba compuesto por la Comunidad Europea (CE), la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA, hasta su expiración en 2002) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM). El segundo pilar: la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) se ocupaba de la política exterior y militar. El tercer pilar: La cooperación policial y judicial en materia penal (PJCCM) agrupó la cooperación en la lucha contra la delincuencia. Este pilar se denominó originalmente Justicia y Asuntos de Interior (JAI).

Para coordinar la acción exterior de la UE y dotarla de un cuerpo diplomático, se crean las figuras del alto representante de la Unión para asuntos exteriores y políticas de seguridad y el presidente del Consejo Europeo. El tratado también refuerza las políticas de vecindad y vela por el cumplimiento de los derechos fundamentales, convirtiendo la Carta Europea de Derechos Fundamentales en un instrumento jurídicamente vinculante.

En los apartados siguientes analizaremos el impacto del tratado en la estrategia de lucha contra el terrorismo y qué avances ha supuesto dicho tratado en la materia.

4.6.1 Aportaciones del Tratado de Lisboa a la lucha contra el terrorismo

El Tratado de Lisboa ha introducido una serie de cambios institucionales relacionados con el aumento de las competencias legislativas del Parlamento Europeo y de la Comisión, la ampliación de la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión, así como el refuerzo y consolidación del espacio de libertad seguridad y justicia (ELSJ). Además, como hemos mencionado anteriormente, se elimina la estructura de pilares y se mejora el estatuto de algunas agencias de la UE. Estos cambios en la dimensión interna pueden tener un impacto importante en la dimensión externa, sobre todo en lo referente a la lucha contra el terrorismo emprendida por la UE.

Para empezar, el reconocimiento explícito de la personalidad internacional de la UE en el artículo 47 del tratado puede tener un impacto positivo en la proyección exterior de la misma, ya que la unificación del estatuto jurídico internacional de la UE simplifica los procedimientos para la celebración de tratados y acuerdos internacionales, así como la cuestión de la representación de la UE en las organizaciones y negociaciones internacionales¹³⁸. Además, dada la importancia que le otorga el tratado al ELSJ y los mecanismos desplegados para que los Estados cumplan con sus obligaciones, los Estados se ven obligados a reforzar y a garantizar la seguridad en sus territorios.

Por otro lado, el refuerzo de la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión y la consolidación de las agencias Europol y Eurojust apuntan a una insistencia del tratado en lograr la cooperación judicial y policial, además de acercar las legislaciones de los Estados miembros en materia penal y generalizar el reconocimiento mutuo de las

¹³⁸ Renard, T. (2012). EU Counterterrorism Policies and Institutions After the Lisbon Treaty. *Center on Global Counterterrorism Cooperation*.

resoluciones judiciales y extrajudiciales¹³⁹. Con estas medidas, se podría unificar el delito de “terrorismo”, facilitar la extradición de terroristas entre los Estados miembros, además de agilizar las tareas de búsqueda y captura.

El tratado también refuerza la PESC creando la figura del alto representante para los asuntos exteriores y la política común de seguridad. Con ello, se pretende dar visibilidad a la UE en la escena internacional y ganar peso en las negociaciones con otros países y organismos institucionales. Asimismo, la política común de seguridad y defensa (PCSD) pasa a ser parte integrante de la política exterior y de seguridad común (PESC)¹⁴⁰. De esta manera, la UE pretende garantizar una capacidad operativa conjunta, respaldada por medios civiles y militares de todos los Estados miembros, para garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el refuerzo de la seguridad internacional.

Otro de los elementos novedosos que introduce el tratado como medida reactiva frente al terrorismo, es la cláusula de solidaridad¹⁴¹. Esta consiste en la prestación de asistencia, con todos los medios disponibles, a un Estado objeto de ataque terrorista o víctima de cualquier tipo de catástrofe de índole natural o provocada por los seres humanos. Cabe señalar que esta cooperación también puede ser militar, como lo recoge el mismo tratado. La misma cláusula posibilita la cooperación permanente entre los Estados que se comprometan a participar en programas europeos de capacidades militares y a aportar unidades de combate disponibles para una acción inmediata¹⁴².

4.6.2 Política exterior y de seguridad común

4.6.2.1 Evolución de la política exterior de seguridad común (PESC)

La política exterior y de seguridad común (PESC) de la UE fue establecida por el Tratado de Maastricht de 1993¹⁴³, sucediendo a la antigua la cooperación política europea (CPE), a través de la cual los Estados miembros habían coordinado sus políticas exteriores desde

¹³⁹ Rodríguez Izquierdo Serrano, M. (2010). El Terrorismo en la Evolución del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, (núm. 36), p.553.

¹⁴⁰ Mora Benavente E. (2010). *La política europea de seguridad y defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*. [Madrid]: Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, p.19.

¹⁴¹ Tratado De Lisboa. (2007). *Diario Oficial de la Unión Europea*.

¹⁴² Europarl.europa.eu. (2019). *El Tratado de Lisboa. Fichas temáticas sobre la Unión Europea | Parlamento Europeo*. [online] Available at: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/5/el-tratado-de-lisboa> [Accessed 26 Mar. 2019].

¹⁴³ La política europea de seguridad y defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. (2010). [Madrid]: Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica.

los años setenta¹⁴⁴. Esta política de la UE tiene un amplio alcance y abarca todos los ámbitos de la política exterior, incluidas todas las cuestiones relacionadas con la seguridad y la defensa, y pretende que todos los países de la Unión actúen de manera coordinada y que sean capaces de hacerse oír con una única voz para aumentar, de esta manera, el peso político de Europa.

El Tratado de Maastricht puso los cimientos para la PESC que se basó en dos pilares fundamentales. Por un lado, la política exterior europea, y, por otro lado, la política seguridad y defensa. Este segundo pilar fue retomado, años más tarde, por el tratado de Ámsterdam de 1997, que reafirmaba la importancia y la necesidad de intensificar los esfuerzos para lograr una identidad europea de seguridad y defensa (IESD) dentro de la Alianza Atlántica¹⁴⁵, pero, al mismo tiempo, no aclaraba como avanzar en la materia ni establecía los mecanismos necesarios para ello¹⁴⁶.

Tras el conflicto de Kosovo de 1999, se dio un paso más en la PESC. Los consejos europeos celebrados en Colonia, el 3 y 4 de junio, y en Helsinki, el 10 y 11 de diciembre de 1999, mostraron su empeño en dotar a la UE de los mecanismos necesarios para lograr una política común de seguridad y defensa que convierta a la UE en un actor global, con una capacidad autónoma respaldada con recursos militares¹⁴⁷ para utilizarlos ante crisis internacionales, al amparo de los principios de la Carta de Naciones Unidas.

Los atentados del 11S, redujeron los plazos para alcanzar los objetivos previstos en las cumbres de Colonia y Helsinki. El Consejo Europeo de Laeken¹⁴⁸ de 2001 aceleró el proceso y declaró la PESD operativa¹⁴⁹. Además, apuntó hacia el terrorismo como una amenaza de primer orden¹⁵⁰. Posteriormente, el consejo europeo de Sevilla del año 2002, amplió los campos de actuación de la PESD a la lucha antiterrorista y, una vez más, hizo

¹⁴⁴ Dijkstra, H. and Vanhoonacker, S. (2017). The Common Foreign and Security Policy. In: *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.

¹⁴⁵ Europarl.europa.eu. (1997). *Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el tratado de la unión europea, los tratados constitutivos de las comunidades europeas y determinados actos conexos*. [online] Available at: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-es.pdf> [Accessed 11 Apr. 2019].

¹⁴⁶ Idem.

¹⁴⁷ Europarl.europa.eu. (1999). *CONSEJO EUROPEO EN COLONÍA - 3 y 4 de junio de 1999 - CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA - ANEXOS*. [online] Available at: http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_es.htm [Accessed 11 Apr. 2019].

¹⁴⁸ La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. (2010). [Madrid]: Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica.

¹⁴⁹ Europa.eu. (2001). *Consejo Europeo de Laeken 14 y 15 de diciembre de 2001*. [online] Available at: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-01-902_es.pdf [Accessed 11 Apr. 2019].

¹⁵⁰ idem

un llamamiento a los Estados a aunar sus capacidades militares y civiles para la gestión de las crisis internacionales y la lucha contra el terrorismo¹⁵¹.

De esta manera, aunque la PESD fue elaborada y aprobada en 1999, hasta el año 2002 no fue puesta en marcha, después de la firma del acuerdo Berlin Plus, mediante el cual la OTAN permitía a la UE la utilización de sus estructuras, mecanismos y recursos para la realización de las misiones de la PESD.

4.6.2.2 Evolución de la política exterior de seguridad y defensa (PESD)

La PESD se puede considerar como el brazo operativo de la PESC y se creó para la gestión de crisis más allá de los territorios europeos. El enfoque que se le ha otorgado a la PCSD ha sido tanto civil como militar, con el fin de crear sinergias entre los distintos instrumentos a disposición de la UE. Javier Solana, el primer alto representante permanente de la política exterior y de seguridad común, siempre ha subrayado la idea de que todas las misiones de la UE deben combinar los aspectos militares y civiles para hacer frente a las crisis y conflictos externos¹⁵².

El Tratado de Ámsterdam intentó reforzar la política de seguridad integrando a las misiones de Petersberg¹⁵³ en el marco la UE, considerándolas como elemento fundamental para el desarrollo de una identidad europea de seguridad y defensa¹⁵⁴. Sin embargo, la crisis de Kosovo de 1999 dejó en evidencia la falta de consenso de los países en el conflicto y la debilidad europea en materia de seguridad y defensa, este fracaso abrió el debate sobre la necesidad de seguir trabajando y reforzando la estructura de la PESD¹⁵⁵.

¹⁵¹ Consilium.europa.eu. (2002). *Consejo Europeo de Sevilla 21 y 22 de junio*. [online] Available at: <https://www.consilium.europa.eu/media/20922/72639.pdf> [Accessed 11 Apr. 2019].

¹⁵² Arnaud, Y., Barbieri, C., Deneckere, M., De Zan, T. and Flessenkemper, T. (2016). *D2.1 Analysis of CSDP institutional and policy aspects and lessons learned*. [online] Civilex.eu. Available at: <http://civilex.eu/sites/default/files/civilex/public/contentfiles/article/D2.1%20Analysis%20of%20CSDP%20institutional%20and%20policy%20aspects%20and%20lessons%20learned%20-%20public.pdf> [Accessed 13 Apr. 2019].

¹⁵³ Son misiones militares de la PESD que se iniciaron con la firma de la Declaración de Petersberg en 1992, mediante la cual se acordó ampliar las funciones de la UEO para incluir la planificación y ejecución de misiones relacionadas con el mantenimiento de la paz y la defensa común. Para ello, se estableció que las unidades militares de los Estados miembros de la UEO, podrán ser empleadas para misiones humanitarias y de rescate; misiones para el mantenimiento de la paz; misiones en las que intervengan las fuerzas de combate para la gestión de crisis; además de poder realizar acciones conjuntas en materia de desarme y misiones de asesoramiento y asistencia en materia militar.

¹⁵⁴ Pagani, F. (1998). *A New Gear in the CFSP Machinery: Integration of the Petersberg Tasks in the Treaty on European Union*. [online] Ejil.org. Available at: <http://www.ejil.org/pdfs/9/4/695.pdf> [Accessed 13 Apr. 2019].

¹⁵⁵ *After Amsterdam: A Report on the Common Foreign and Security Policy of the European Union*

Los atentados del 11S cambiaron el rumbo de la PESD y aceleraron el refuerzo de la política interior de seguridad y defensa. La reunión extraordinaria del consejo del 21 de septiembre de 2001, puso el foco en el terrorismo como objetivo prioritario al que hacer frente. Para ello, instó a los Estados miembros a alcanzar mayor eficacia desarrollando la política exterior y de seguridad común (PESC) y a acelerar la operatividad de la política europea de seguridad y de defensa (PESD)¹⁵⁶.

En el año 2003 se declara la PESD operativa y se inician las misiones civiles y militares de gestión de crisis, siendo la primera, una misión policial en Bosnia y Herzegovina y, la segunda, una operación militar en la antigua república yugoslava de Macedonia¹⁵⁷. Desde entonces, la UE ha dirigido 34 operaciones y misiones en tres continentes, 22 civiles, 11 militares, y una operación mixta en Darfur¹⁵⁸.

4.6.2.3 De la política europea de seguridad y defensa (PESD) a la política común de seguridad y defensa (PCSD).

A partir del año 2001 surgen nuevas amenazas que complican el panorama de la seguridad. El terrorismo transnacional desdibujó las fronteras entre la seguridad interior y la exterior¹⁵⁹ y Europa se vio obligada a redirigir su política de seguridad hacia un enfoque más global. La atención se centró en la estrategia europea de seguridad y en la creación de una agencia europea de defensa para mejorar las capacidades de defensa de la Unión en la gestión de las crisis y como soporte a la PESD.

Años más tarde, el Tratado de Lisboa introdujo cambios sustanciales en la estructura de la Unión, y retomó la reorganización de la PESC. El tratado, dotó a la Unión de personalidad jurídica, permitiéndole la firma de acuerdos con los Estados y con las organizaciones internacionales en los aspectos relacionados con la política exterior y seguridad europea¹⁶⁰. Además, sustituyó la antigua PESD por la política común de

¹⁵⁶ Consilium.europa.eu. (2001). *Conclusiones y Plan de Acción del Consejo Europeo Extraordinario de 21 de Septiembre de 2001*. [online] Available at: <https://www.consilium.europa.eu/media/20966/concl-bxles1.pdf> [Accessed 14 Apr. 2019].

¹⁵⁷ Eeas.europa.eu. (2018). *EU Missions and Operations As part of the EU's Common Security and Defence Policy (CSDP)*. [online] Available at: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet-csdp_missions_and_operations_05-03-2018.pdf [Accessed 14 Apr. 2019].

¹⁵⁸ Idem.

¹⁵⁹ Pérez Villalobos, M. (n.d.). *La Política Exterior y de Seguridad común en el Tratado Constitucional de la Unión Europea*. [online] Ugr.es. Available at: <https://www.ugr.es/~redce/ReDCE3/12perezvillalobos.htm#SUMARIO> [Accessed 11 Apr. 2019].

¹⁶⁰ Villalba Fernández, A. (n.d.). *el Tratado de Lisboa y la Política Común de Seguridad y Defensa*. [online] Dialnet.unirioja.es. Available at: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3362649.pdf> [Accessed 11 Apr. 2019].

seguridad y defensa (PCSD), manteniéndola como parte integrante de la PESC, bajo la dirección del alto representante para la política exterior y de seguridad común e introdujo sinergias entre las tres instituciones claves en la PCSD, la Comisión Europea, la AED y el Servicio de Acción Exterior.

Cabe destacar que la competencia de la Unión en materia de PESC abarca todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones de la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de la PCSD, que podrá conducir a una defensa común¹⁶¹. La proyección exterior de la PCSD, se empezó a llevar a cabo mediante misiones de interposición, estabilización, prevención de conflicto, asistencia a nacionales, y asistencia humanitaria. Con todo esto, la Unión pretende convertirse en un actor principal en la escena internacional y mantener una asociación regional estratégica con los Estados vecinos.

Desde el año 2003 hasta el año 2018, se han llevado a cabo 34 operaciones y misiones, y han requerido la aprobación de todos los Estados miembros mediante una decisión del Consejo¹⁶². La mayor parte de los recursos y el personal necesarios para las operaciones militares y las misiones civiles son proporcionados por los Estados miembros, siendo el Comité Político y de Seguridad, el encargado de ejercer el control político y de proporcionar la dirección estratégica de las misiones de gestión de crisis, bajo la autoridad del Consejo y del alto representante¹⁶³. Cada misión tiene una cadena de mando única e identificable para una realización segura y eficiente. Sin embargo, la UE también puede recurrir a las estructuras de mando de la OTAN en el marco de los acuerdos Berlín o activar el Centro de Operaciones de la UE¹⁶⁴.

A lo largo de muchos años, la UE ha ido mejorado continuamente sus estructuras, mecanismos e instrumentos para promover la estabilidad y la seguridad tanto en Europa como en los Estados vecinos, haciendo especial hincapié, en los últimos años, en estabilizar la zona que va desde el Sahel hasta el Cuerno de África, pasando por Oriente Medio¹⁶⁵. Las misiones y operaciones de la PCSD han sido la herramienta de acción directa y rápida para gestionar y ayudar a resolver los conflictos acaecidos.

¹⁶¹ BOE (2007). *Tratado de Lisboa por el que se modifican el tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (2007/c 306/01)*.

¹⁶² Eeas.europa.eu. (2018). EU Missions and Operations As part of the EU's Common Security and Defence Policy (CSDP). [online] Available at: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet-csdp_missions_and_operations_05-03-2018.pdf [Accessed 13 Apr. 2019].

¹⁶³ Ídem.

¹⁶⁴ Ídem.

¹⁶⁵ Ídem.

El 11 de diciembre del año 2017, se estableció por decisión del Consejo la creación de la cooperación estructurada permanente en el ámbito de la seguridad y la defensa (PESCO)¹⁶⁶, introducida por el Tratado de Lisboa, que permite profundizar en la cooperación en materia de defensa a aquellos Estados miembros que tengan la capacidad y el deseo de hacerlo.

La diferencia clave entre el PESCO y otras formas de cooperación es el carácter jurídicamente vinculante¹⁶⁷ de los compromisos asumidos por los Estados miembros participantes. Su objetivo principal es desarrollar un conjunto coherente de fuerzas civiles y militares y poner sus capacidades a disposición de los Estados miembros para misiones y operaciones nacionales e internacionales.

Con este importante avance, vemos que el interés en construir una estructura europea de defensa sigue sobre la mesa de negociación, a pesar de ser un proceso lento y complicado. Esta complejidad radica en primer lugar, en la propia estructura de la Unión y, en segundo lugar, en el temor de los Estados a perder su soberanía en la materia. Sin embargo, los cambios en el panorama geopolítico y las constantes amenazas obligan a Europa a reforzar su política de defensa.

5. Principales instituciones y agencias en materia de lucha contra el terrorismo

5.1 Marco institucional contra el terrorismo

5.1.1 Coordinador europeo en la lucha contra el terrorismo

La figura del coordinador en la lucha contra el terrorismo, nace días después de los atentados de Madrid de 2004. El Consejo Europeo destacó la necesidad de un enfoque global y coordinado para dar respuesta a la amenaza del terrorismo¹⁶⁸, y dio luz verde para la creación de este puesto de alto funcionario, que trabajará en la secretaría del Consejo, y que coordinará los trabajos en materia de lucha contra el terrorismo.

¹⁶⁶ Boe.es. (2017). *DECISIÓN (PESC) 2017/2315 DEL CONSEJO*. [online] Available at: <https://www.boe.es/doue/2017/331/L00057-00077.pdf> [Accessed 15 Apr. 2019].

¹⁶⁷ Boe.es. (2017). *Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo*. [online] Available at: <https://www.boe.es/doue/2017/331/L00057-00077.pdf> [Accessed 15 Apr. 2019].

¹⁶⁸ Council of the European Union (2004). *Declaration on combating terrorism*. [online] Available at: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7906-2004-INIT/en/pdf> [Accessed 28 Mar. 2019].

Para asumir esta responsabilidad se nombró al ex ministro de interior neerlandés, Gijs de Vries, y se le encomendó la tarea de mantener una visión general de todos los instrumentos de la Unión, en la materia; informar periódicamente al Consejo de los avances; y realizar seguimientos exhaustivos de las decisiones del Consejo en asuntos de terrorismo¹⁶⁹.

En el año 2007, el alto representante de la UE para la política exterior y de seguridad común, Javier Solana, nombró a Gilles de Kerchove como nuevo coordinador de la lucha contra el terrorismo de la UE¹⁷⁰, quien ha desempeñado un papel clave en el impulso del debate antiterrorista dentro y fuera de la UE.

Teniendo en cuenta la compleja estructura interna de la UE, el coordinador ha ejercido de máximo responsable para la organización de los trabajos del Consejo en la materia y ha marcado las estrategias y los ámbitos prioritarios de actuación, además de supervisar la aplicación de la estrategia antiterrorista dentro de la UE. En el plano exterior, el coordinador ejerce de representante de la UE¹⁷¹, en el marco de una asociación más amplia entre la UE y otros países, en materia de seguridad y lucha contra el terrorismo.

5.1.2 Comité permanente de cooperación operativa en materia de seguridad interior

El comité permanente de seguridad interior (COSI), fue creado siguiendo las directrices del Tratado de Lisboa y en virtud del artículo 71 del Tratado de Funcionamiento de la UE¹⁷². Su objetivo es intensificar la coordinación de las actuaciones operativas entre los Estados miembros de la UE en materia de seguridad interior.

El comité está compuesto por altos funcionarios de los ministerios nacionales competentes, y su función será, en primer lugar, facilitar, promover y reforzar la cooperación y la coordinación de la operativa en materia policial, judicial y aduanera; y, en segundo lugar, evaluar la eficacia de esta cooperación, así como detectar las

¹⁶⁹ Ídem

¹⁷⁰ Consilium.europa.eu. (2019). *Counter-Terrorism Coordinator - Consilium*. [online] Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/counter-terrorism-coordinator/> [Accessed 28 Mar. 2019].

¹⁷¹ Consilium.europa.eu. (2019). *Counter-Terrorism Coordinator - Consilium*. [online] Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/counter-terrorism-coordinator/> [Accessed 28 Mar. 2019].

¹⁷² Consejo de la Unión Europea (2009). *Proyecto de Decisión del Consejo por la que se crea el Comité Permanente de cooperación operativa en materia de seguridad interior*.

debilidades para su posterior subsanación. Así mismo, el COSI será responsable, al igual que el comité político y de seguridad, de asistir al Consejo en virtud de la cláusula de solidaridad, en la reacción a atentados terroristas, a desastres naturales o causados por el ser humano.

Cabe destacar que la creación de este comité ha generado gran debate, ya que este no tiene la capacidad de participar en la elaboración de actos legislativos ni en la ejecución de operaciones, por lo que su eficacia se limitaría a niveles de asistencia a las principales agencias de la UE involucradas en la seguridad interior¹⁷³, como Eurojust, Europol, Frontex.

5.2 Principales órganos de lucha contra el terrorismo en la UE

5.2.1 EUROPOL

5.2.1.1 Origen de EUROPOL

El origen de la cooperación policial entre los Estados miembros de la Unión Europea se remonta a 1975 a través de lo que se conocía como el «Grupo de Trevi», una red intergubernamental formada por representantes de los ministerios de justicia y asuntos de interior, creada originalmente para controlar la delincuencia política y el terrorismo, y posteriormente se amplió para abordar el tráfico de drogas y la delincuencia organizada.¹⁷⁴

El Grupo Trevi estaba bien organizado y se dividía en tres 3 grupos de trabajo¹⁷⁵; los ministros constituían el nivel superior, eran responsables de la policía y de la seguridad pública; el nivel intermedio estaba formado por altos funcionarios y agentes de policía que analizaban los informes redactados por los grupos de trabajo; y el tercer nivel estaba compuesto por oficiales de policía, funcionarios públicos y otros expertos en los campos relevantes. Sin embargo, el Grupo Trevi operaba fuera del marco institucional de la UE ya que carecía de procedimientos para informar de sus actividades a la Comisión o al

¹⁷³ Arteaga, F. (2010). *Inicio*. [online] Realinstitutoelcano.org. Available at: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ARI75-2010 [Accessed 28 Mar. 2019].

¹⁷⁴ Monaco, F. (1995). Europol: The Culmination of the European Union's International Police Cooperation Efforts. *Fordham International Law Journal*, Vol. 19:247(1), Pp.247-308.

¹⁷⁵ idem

Parlamento Europeo¹⁷⁶, y de la misma manera, los ministros eran responsables sólo ante sus propios gobiernos, y no tenían la obligación de informar a sus parlamentos nacionales sobre las decisiones y discusiones que tienen lugar en el seno de los grupos de trabajo¹⁷⁷.

A partir de 1990, y ante los pasos agigantados en el proceso integración europea, los Estados miembros constataron la necesidad mejorar la cooperación policial internacional, para ello impulsaron el programa de acción de Trevi cuyos objetivos se plasmaron en un documento que incorporaba todas las medidas de cooperación policial acordadas por los Estados miembros, independientemente de que muchas de ellas fueran o no viables en su momento¹⁷⁸. En el documento se preveían medidas de cooperación en la lucha contra el tráfico de drogas, la creación de grupos de operaciones bilaterales y multilaterales, y la creación de grupos de investigación, además del establecimiento de un centro de intercambio de información entre las unidades nacionales de información sobre drogas¹⁷⁹. El Tratado de Maastricht de 1992 supuso un avance cuantitativo en la formación de la Unión y fijó su objetivo en promover el progreso económico y social equilibrado y sostenible mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, con una moneda única; la aplicación de una política exterior y de seguridad común, con la posibilidad de conducir a una defensa común de la Unión; la creación de una ciudadanía europea; analizar y, revisar las políticas y formas de cooperación para garantizar la eficacia de los mecanismos e instituciones de la comunidad europea¹⁸⁰.

El tratado se organizó entorno a una estructura de pilares en la que la cooperación en los ámbitos de justicia y asuntos de interior ocupaban el tercer pilar. Este abarcaba el refuerzo de las fronteras exteriores, la lucha contra el terrorismo, la delincuencia, el tráfico de drogas y el fraude internacional; la cooperación judicial en materia civil y penal; la creación de una oficina europea de policía dotada de un sistema de intercambio de información entre las policías nacionales; lucha contra la inmigración irregular; y la política común de asilo¹⁸¹.

¹⁷⁶ idem

¹⁷⁷ idem

¹⁷⁸ idem

¹⁷⁹ Bunyan, T. (1993). *Trevi, Europol and the European state*. [online] Statewatch.org. Available at: <https://www.statewatch.org/news/handbook-trevi.pdf> [Accessed 12 May 2019].

¹⁸⁰ Europea, C.E. (1992). *El Tratado de Maastricht*. Actualidad.

¹⁸¹ Europea, C.E. (1992). *El Tratado de Maastricht*. Actualidad.

El Tratado de Maastricht dio la luz verde para la creación de una agencia de policía a nivel europeo, y la idea tomó forma en 1993 y culminó con la creación de la “Unidad de Drogas de Europol”¹⁸². Sin embargo, la firma del convenio de Europol de 1995 amplió sus funciones, otorgándole un papel fundamental en el marco de la cooperación policial a todos los niveles. El objetivo principal del convenio era mejorar la eficacia de los servicios policiales de los Estados miembros, mediante la cooperación entre los mismos, con vistas a la prevención y la lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de estupefacientes y otras formas graves de delincuencia internacional, como la trata de seres humanos, el tráfico de vehículos robados y las redes de inmigración clandestina¹⁸³.

El convenio le otorga a Europol un papel fundamental en la lucha contra el terrorismo y en la investigación de los delitos cometidos o que puedan cometerse en el marco de las actividades de terrorismo que atenten contra la vida, la integridad física y la libertad de las personas, así como contra sus bienes¹⁸⁴. Para ello, el convenio obligaba a los Estados a asignar a una unidad policial de enlace entre el Estado y Europol, y se propuso la creación de un sistema de intercambio de datos, donde los Estados miembros, representados por los funcionarios de enlace, debían volcar la información para que esta fuera utilizada y analizada por Europol¹⁸⁵. A pesar de que el convenio trazó la hoja de ruta de Europol y le asignó sus objetivos y funciones, no fue hasta 1999 cuando esta unidad empezó a funcionar tras ver sus competencias reforzadas por el Tratado de Ámsterdam¹⁸⁶.

El Tratado de Ámsterdam, subrayó la necesidad estrechar la cooperación entre las fuerzas policiales, las autoridades aduaneras y otras autoridades competentes de los Estados miembros, a través Europol¹⁸⁷. Por esta razón, instó a los Estados a capacitar a Europol para llevar a cabo investigaciones y actividades operativas a nivel europeo, además de

¹⁸² Milt, K. (2018). *La cooperación Policial, Fichas temáticas sobre la Unión Europea, Parlamento Europeo*. [online] [Europol.europa.eu](http://europa.eu). Available at:

¹⁸³ Boe.es. (1995). *Convenio basado en el artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea por el que se crea una oficina europea de policía (Convenio Europol), hecho en Bruselas el 26 de julio de 1995*. [online] Available at: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1998-22461 [Accessed 11 May 2019] ...

¹⁸⁴ idem

¹⁸⁵ idem

¹⁸⁶ Milt, K. (2018). *La cooperación Policial, Fichas temáticas sobre la Unión Europea, Parlamento Europeo*. [online] <http://www.europol.europa.eu/factsheets/es/sheet/156/la-cooperacion-policial> [Accessed 11 May 2019].

¹⁸⁷ Comunidades Europeas. (1997). *Tratado de Ámsterdam por el que se Modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y Determinados Actos Conexos*. [online] Available at: <http://www.europol.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-es.pdf> [Accessed 11 Apr. 2019].

propiciar la creación de una red de investigación, documentación y estadística sobre delincuencia transfronteriza¹⁸⁸.

Europol empezó a ser plenamente operativa el 1 de julio de 1999¹⁸⁹. Tras la formalización de una serie de actos jurídicos relacionados con el convenio y avalados por el Tratado de Ámsterdam, se llegó a dotar a la organización de personalidad jurídica¹⁹⁰ para celebrar acuerdos de cooperación con terceros países y organizaciones internacionales. De esta manera, Europol se convirtió en un socio de pleno derecho en la lucha contra la delincuencia dentro y fuera de las fronteras de Europa¹⁹¹ partiendo de la premisa de que una política general de prevención del delito debería basarse en un enfoque multidisciplinario que abarca medidas coherentes y complementarias a nivel local, nacional e internacional¹⁹².

5.2.1.2 Europol después de los atentados del 11 S

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 colocaron la lucha contra el terrorismo en el primer plano de la agenda de la UE, Europol se dotó de un grupo operativo de lucha contra el terrorismo, que empezó a funcionar plenamente el 15 de noviembre de 2001, el grupo fue compuesto por peritos y oficiales de la policía y servicios de inteligencia de los Estados miembros, en estrecha colaboración y con las autoridades externas. El grupo se suspendió después de considerar que la amenaza terrorista había disminuido, pero se reactivó tras los atentados de Madrid de marzo de 2004¹⁹³, y desde entonces no ha perdido de vista la amenaza terrorista ni ha dejado de desarrollar mecanismos y estrategias para la lucha contra este fenómeno.

Hay que tener en cuenta que la Estrategia Europea de Seguridad (EES) de 2003 reflejaba la preocupación de la UE por el terrorismo internacional, subrayando que el terrorismo, junto con el crimen organizado, la proliferación de armas, entre otros, constituían una "amenaza estratégica" para los intereses de la Unión¹⁹⁴. La estrategia afirma que para

¹⁸⁸ idem

¹⁸⁹ Milt, K. (2018). *La cooperación Policial, Fichas temáticas sobre la Unión Europea, Parlamento Europeo*. [online] [Europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/156/la-cooperacion-policial). Available at: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/156/la-cooperacion-policial> [Accessed 11 May 2019].

¹⁹⁰ Bermejo, J. (2013). Instituciones de apoyo a la Cooperación: Red Judicial Europea, Eurojust, Europol, Interpol, Magistrados de Enlace, IberRed. *Red Europea de Formación Judicial*, 5a Edición.

¹⁹¹ Comunidades Europeas. (1997). *Tratado de Ámsterdam por el que se Modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y Determinados Actos Conexos*.

¹⁹² Idem.

¹⁹³ European Police Office and Biegaj, A., 2009. *Ten Years of Europol: 1999-2009*. Europol.

¹⁹⁴ Solana, J., 2003. Una Europa segura en un mundo mejor: Estrategia europea de seguridad.

hacer frente al terrorismo es necesaria una combinación de medios de inteligencia, policiales, judiciales, y militares¹⁹⁵, sin embargo, en ningún momento menciona explícitamente a Europol, ni se le otorga el papel fundamental que requiere como principal organización de lucha contra el terrorismo en Europa. Hubo que esperar a los atentados de Madrid de 2004 para que el Consejo Europeo instara a los Estados miembros a ratificar el convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal, su protocolo y los tres protocolos del convenio Europol, y a garantizar la utilización óptima y eficaz de Europol y Eurojust, para impulsar la cooperación en la lucha contra el terrorismo¹⁹⁶.

El siguiente impulso que se le ha otorgado a la organización, surgió al calor de los atentados de Londres 2005, a raíz de los cuales, el Consejo de la Unión Europea ratificó una nueva estrategia de lucha contra el terrorismo que subraya el compromiso estratégico de la UE de "combatir el terrorismo a escala mundial respetando los derechos humanos y hacer de Europa un lugar más seguro, permitiendo a sus ciudadanos vivir en un espacio de libertad, seguridad y justicia"¹⁹⁷. El Consejo vuelve a poner el foco en Europol, como principal organización de lucha contra el terrorismo, con la capacidad de comprender y dar respuestas colectivas a la amenaza terrorista, subrayando, asimismo, que los Estados miembros tiene la obligación de mejorar, aún más, la cooperación práctica y el intercambio de información con Europol¹⁹⁸.

Las respuestas reactivas a los atentados terroristas en suelo europeo consolidaron la organización que se ha ido convirtiendo con el paso de los años en un referente mundial en materia de lucha contra el terrorismo. Europol comenzó a publicar una amplia gama de informes, boletines y otras publicaciones de carácter puntual, periódico y cíclico. Algunas de ellas accesibles al público, otras restringidas a los Estados miembros. Un ejemplo de ello es el informe anual sobre la delincuencia organizada, publicado por primera vez en 1999, puesto a disposición del público en 2000 y sustituido por la evaluación de la amenaza de la delincuencia organizada (EADO) a partir de 2006¹⁹⁹. Sus informes sobre la situación y las tendencias del terrorismo en la UE (TE-SAT) empezaron a publicarse en 2007. En ellos se ofrecen las estadísticas sobre cuestiones

¹⁹⁵ Ídem.

¹⁹⁶ Consejo de la Unión Europea. (2004). *Declaración sobre la lucha contra el terrorismo*. Bruselas.

¹⁹⁷ Consejo de la Unión Europea (2005). *Estrategia de Lucha contra el Terrorismo*. [online] Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l33275&from=ES> [Accessed 11 May 2019].

¹⁹⁸ ídem

¹⁹⁹European Police Office and Biegaj, A., 2009. *Ten Years of Europol: 1999-2009*. Europol.

relacionadas con el terrorismo, como el número de atentados terroristas, el número de sospechosos detenidos, las condenas y penas impuestas, además de las tendencias generales del fenómeno²⁰⁰.

La Estrategia de Seguridad Interior de la UE 2010-2014²⁰¹, identificó los retos más urgentes para la seguridad en los territorios comunitarios, y estableció que los objetivos prioritarios eran: desarticular las redes de la delincuencia internacional; prevenir el terrorismo y abordar la radicalización y la captación; aumentar los niveles de seguridad de los ciudadanos y las empresas en el ciberespacio; reforzar la seguridad a través de la gestión de fronteras; y reforzar la resistencia de Europa frente a las crisis y las catástrofes²⁰². Tres de los cinco retos, se asignaron como responsabilidad directa de Europol, confiriéndole una importante función ejecutiva que le permitirá un desarrollo exponencial a largo plazo.

Europol, consciente del papel que le toca desempeñar en velar por la seguridad interior de Europa, elaboró un informe llamado, *Europol Strategy 2010-2014*²⁰³, en el que trazaba su dirección estratégica y sus objetivos, a la luz de sus nuevas responsabilidades.

El primer objetivo marcado es el de maximizar el valor operativo de la información en su poder para que funcione como el principal centro de apoyo de la UE para las operaciones policiales. El segundo objetivo estratégico hace referencia a la posición única de Europol como centro de intercambio de información clave, que debería convertir a la organización en el "centro neurálgico de la información" capaz de facilitar una respuesta operativa más eficaz a las amenazas a la seguridad. El tercer objetivo estratégico se refiere al desarrollo de Europol como centro de conocimientos especializados en materia de aplicación de la ley, en lo referente a la lucha contra la delincuencia grave y el terrorismo internacional en la UE. Con todo ello, se pretende crear capacidades para asesorar sobre nuevos instrumentos legales y administrativos capaces de reducir la delincuencia y el terrorismo.

²⁰⁰ Idem.

²⁰¹ Nunzi, A. (2011). A Turning Point in the History of Europol. *Revue Internationale de Droit Pénal* 2011/1-2, 82, pp.211-218.

²⁰² Comisión Europea. (2010). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo la Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura*. Bruselas. [online] Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0673&from=ES> [Accessed 11 May 2019].

²⁰³ European Police Office. (2010). *Europol External Strategy 2010-2014*. Europol. [online] Available at: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/europol-external-strategy-2010-2014-edoc723420> [Accessed 11 May 2019].

Y como último objetivo, se pretende convertir a Europol en una organización moderna y eficiente, que cumple con unos principios de gobernanza eficaces y transparentes, para lograr una reputación positiva tanto a nivel europeo como a nivel mundial.

5.2.1.3 Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo

Tras los atentados terroristas de París del 2015, la efectividad de Europol fue cuestionada por algunos medios de comunicación franceses²⁰⁴. La organización ayudó a las autoridades francesas y belgas con su equipo de respuesta a emergencias, y apoyó las investigaciones posteriores para esclarecer los hechos²⁰⁵, sin embargo, no pudo prevenir los hechos.

La necesidad de hacer frente al terrorismo y dar una respuesta eficaz a esta amenaza en constante evolución, llevó a los ministros de justicia y asuntos de interior de la UE a urgir a Europol a mejorar sus capacidades operativas²⁰⁶, lo que condujo finalmente a la creación del Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo (ECTC), inscrito dentro de Europol. El centro entró en funcionamiento en enero de 2016 con la intención de funcionar como unidad central de información en la lucha contra el terrorismo en la UE.

El objetivo principal del Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo es proporcionar apoyo operativo a las investigaciones a petición de un Estado miembro de la UE; controlar el fenómeno de los combatientes extranjeros; compartir información y conocimientos especializados sobre la financiación del terrorismo; vigilar la propaganda terrorista y extremismo en línea; y fomentar la cooperación internacional entre las autoridades encargadas de la lucha contra el terrorismo²⁰⁷.

El Centro Europeo se convierte en un nuevo elemento dentro del marco de la cooperación en la lucha contra el terrorismo, con la misión de mejorar la cooperación en materia de inteligencia entre los Estados miembros. El centro se enfocará en recopilar información confidencial sobre terrorismo utilizando una perspectiva tridimensional, para ello,

²⁰⁴ France Culture. (2016). *La coopération policière européenne un an après les attentats de Paris*. [online] Available at: <https://www.franceculture.fr/emissions/le-choix-de-la-redaction/la-cooperation-policiere-europeenne-un-apres-les-attentats-de> [Accessed 11 May 2019].

²⁰⁵ European Police Office. (2015). *Annual Review General Report on Europol Activities 2015*. Europol.

²⁰⁶ Europol. (2016). *Ministers commit to reinforcing Europol's counter-terrorism capabilities*. [online] Available at: <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/ministers-commit-to-reinforcing-europol-s-counter-terrorism-capabilities> [Accessed 4 May 2019].

²⁰⁷ Europol. *European Counter Terrorism Centre. A central hub of expertise working to provide an effective response to terrorism*. [online] Available at: <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-counter-terrorism-centre-ectc> [Accessed 11 May 2019].

unificará las bases de datos de Europol, del sistema de información Schengen y del punto focal de viajeros²⁰⁸. Todo ello, con el objetivo de maximizar las sinergias y centralizar en la misma unidad la máxima información posible. La información recopilada será procesada por expertos en la materia, y finalmente compartida con los Estados miembros para la prevención de actos terroristas. El centro europeo será también el encargado de coordinar las operaciones de gran impacto en los Estados miembros, en caso de que lo requieran, y podrá desplegar un equipo de respuesta inmediata en caso de atentado²⁰⁹.

Podríamos decir que el centro, en primer lugar, se encarga de la producción y distribución de análisis de inteligencia sobre el terrorismo, y, en segundo lugar, coordina programas entre los Estados miembros para optimizar los mecanismos de prevención ante actos terroristas²¹⁰.

5.2.2 EUROJUST

5.2.2.1 Origen de EUROJUST

La idea de la cooperación judicial en la UE fue aprobada por primera vez por el Consejo Europeo de Tampere en 1999, en el cual se llegó a la conclusión de que era indispensable la cooperación judicial para apuntalar el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, avalado por el Tratado de Ámsterdam.

Para ello el Consejo acordó la creación de una unidad compuesta por fiscales, magistrados, y agentes de policía, nombrados por cada Estado miembro con arreglo a su ordenamiento jurídico, con el objetivo de reforzar la lucha contra la delincuencia organizada grave y facilitar la coordinación con las autoridades nacionales encargadas de la persecución penal, además de apoyar las investigaciones penales sobre la base del análisis de Europol, así como cooperar estrechamente con la red judicial europea, para simplificar la ejecución de comisiones rogatorias²¹¹.

²⁰⁸ Dsn.gob.es. (n.d.). *EUROPOL pone en marcha el Centro Europeo Contra el TERRORISMO (ECTC) | DSN*. [online] Available at: <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/europol-pone-marcha-centro-europeo-contra-terrorismo-ectc> [Accessed 4 May 2019].

²⁰⁹ idem

²¹⁰ Del Río, C. (2016). *Europa y la lucha contra el terrorismo internacional: La creación del Centro Europeo contra el Terrorismo | UNISCI*. [online] Unisci.es. Available at: <http://www.unisci.es/europa-y-la-lucha-contra-el-terrorismo-internacional-la-creacion-del-centro-europeo-contra-el-terrorismo/> [Accessed 4 May 2019].

²¹¹ House Of Lords (2014). *Judicial Cooperation in the EU: the role of Eurojust. Report with Evidence*. London: House Of Lords.

Para llevar a cabo estas tareas, el Consejo de la Unión creó una unidad provisional de cooperación judicial, con sede en Bruselas y basada en las infraestructuras del Consejo²¹². Mientras tanto, la propuesta de creación de Eurojust seguía en la mesa de negociación²¹³, enfrentándose a una serie de cuestiones sin resolver como, la responsabilidad de Eurojust, la gestión de la protección de datos, el acceso al sistema de información Schengen, los límites de la competencia de Eurojust, las responsabilidades e inmunidades de los miembros de Eurojust, o la supervisión judicial de Eurojust como órgano colectivo y de cada uno de sus miembros²¹⁴.

Los atentados del 11S de 2001 dieron un mayor impulso a las negociaciones²¹⁵, y Eurojust se creó finalmente mediante una decisión del consejo del 28 de febrero de 2002, siendo su antecesora directa la unidad provisional de cooperación judicial, que ha sido utilizada como fuente de experiencia y base para la elaboración²¹⁶ de la decisión por la que se crea Eurojust. De esta manera, la nueva organización se crea en el marco del "tercer pilar " del tratado de la UE, que exige una acción común entre los Estados miembros en el ámbito de la cooperación judicial en materia penal.

En el año 2009 el consejo intentó mejorar el funcionamiento y operativa de Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia. Con este cometido, modificó la Decisión 2002/187/JAI por la que se crea la institución y se adoptó una decisión de refuerzo de la misma para dotar a Eurojust de una mayor eficacia y mejorar sus capacidades operativas.

En la decisión el consejo valoró positivamente la experiencia adquirida por la institución, y apeló a los Estados a seguir contribuyendo para la consecución de los objetivos de Eurojust, haciendo especial hincapié en mejorar la coordinación entre los corresponsales nacionales de Eurojust. Es decir, que el sistema coordinación nacional debe garantizar

²¹² Decisión del Consejo de 14 de diciembre de 2000 por la que se crea una Unidad provisional de cooperación judicial (2000/799/JAI). D.O. L324/2 de 21.12.2000.

²¹³ House Of Lords (2014). *Judicial Cooperation in the EU: the role of Eurojust. Report with Evidence*. London: House Of Lords.

²¹⁴ idem

²¹⁵ idem

²¹⁶ Bermejo, J. (2013). Instituciones de apoyo a la Cooperación: Red Judicial Europea, Eurojust, Europol, Interpol, Magistrados de Enlace, IberRed. *Red Europea de Formación Judicial*, 5a Edición.

que todos los datos que deben intercambiarse entre la delegación nacional de Eurojust y las autoridades nacionales competentes, se realicen de manera ágil y segura²¹⁷.

5.2.2.2 Funciones

Eurojust se creó para dar respuesta a dos retos principales de la UE, en primer lugar, el planteado por la delincuencia organizada, en especial, la delincuencia financiera y el blanqueo de capitales, el tráfico de drogas, la inmigración ilegal, y la trata de seres humanos²¹⁸, y, en segundo lugar, para hacer frente a la amenaza que supone el terrorismo internacional²¹⁹.

Eurojust es un organismo autónomo con personalidad jurídica propia²²⁰ que responde, directamente, ante el Consejo. Este funciona con arreglo a un reglamento interno aprobado por el Consejo de la Unión Europea y adoptado por unanimidad. Con respecto a su composición, está integrada, principalmente, por jueces y fiscales de todos los Estados miembros que asisten a las autoridades nacionales en la investigación y el enjuiciamiento de casos penales transfronterizos graves.

El organismo coordina las actividades de las autoridades nacionales responsables de un caso concreto y facilita la obtención de pruebas en el marco de los acuerdos de asistencia judicial recíproca de la UE y otros acuerdos internacionales²²¹, mejora la cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros, especialmente, en la solicitudes de extradición y la asistencia judicial internacional²²², y además apoya a los Estados miembros que lo requieren, tanto en las investigaciones que afectan a un Estado miembro y un tercer país, siempre y cuando exista un acuerdo de cooperación con el tercer país, como en las investigaciones que afectan a un Estado miembro y la comunidad²²³.

²¹⁷ Legaltoday.com. (2015). *El Ejecutivo adapta la legislación española sobre Eurojust a la normativa europea*. [online] Available at: <http://www.legaltoday.com/actualidad/noticias/el-ejecutivo-adapta-la-legislacion-espanola-sobre-eurojust-a-la-normativa-europea> [Accessed 11 May 2019].

²¹⁸ House Of Lords (2014). *Judicial Cooperation in the EU: the role of Eurojust. Report with Evidence*. London: House Of Lords.

²¹⁹ idem

²²⁰ Bermejo, J. (2013). *Instituciones de apoyo a la Cooperación: Red Judicial Europea, Eurojust, Europol, Interpol, Magistrados de Enlace, IberRed. Red Europea de Formación Judicial*, 5a Edición.

²²¹ House Of Lords (2014). *Judicial Cooperation in the EU: the role of Eurojust. Report with Evidence*. London: House Of Lords.

²²² Bermejo, J. (2013). *Instituciones de apoyo a la Cooperación: Red Judicial Europea, Eurojust, Europol, Interpol, Magistrados de Enlace, IberRed. Red Europea de Formación Judicial*, 5a Edición.

²²³ idem

5.2.2.3 Eurojust y el terrorismo

La complejidad para abordar los casos de terrorismo llevó a la UE a plantearse la necesidad de crear un organismo capaz de realizar un enfoque coordinado entre las autoridades judiciales de los Estados miembros basado en la acción multilateral para dar una respuesta eficaz y rápida a estos fenómenos.

De esta manera, nace la iniciativa de encomendarle a Eurojust la tarea de asistencia a los Estados miembros mediante el intercambio de información y pruebas, la aceleración de la ejecución de las solicitudes de asistencia judicial y extradición, la ejecución de las órdenes de detención europeas y las órdenes de investigación europeas²²⁴, además de la creación una red de expertos nacionales en equipos conjuntos de investigación²²⁵, formada por representantes de las autoridades policiales, fiscales y jueces de los Estados miembros y funcionarios de organismos institucionales como, Europol, OLAF, la Comisión Europea y el Consejo de la UE, con la intención de apoyar a los expertos nacionales en su trabajo.

El papel que juega de Eurojust en la lucha contra el terrorismo ha evolucionado a la par que la estrategia antiterrorista europea, basada, principalmente, en la prevención, protección, persecución y respuesta²²⁶. Los Estados miembros ven en Eurojust un catalizador vital de la cooperación judicial y la coordinación de las actividades antiterroristas. Para cumplir con rigor con esta tarea, la Decisión 2005/671/JAI del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativa al intercambio de información y a la cooperación sobre delitos de terrorismo, creó la figura del corresponsal en materia de terrorismo²²⁷, dentro de la estructura de Eurojust, con la finalidad de recabar y transmitir la información judicial disponible, garantizando, de esta manera, que la información

²²⁴ Eurojust.europa.eu. (2017). *Eurojust Counter-Terrorism Q & A Eurojust: a one-stop shop for fighting cross-border crime through judicial coordination and cooperation*. [online] Available at: http://www.eurojust.europa.eu/press/Documents/2018-11-05_Eurojust-counter-terrorism-QandA.pdf [Accessed 5 May 2019].

²²⁵ Eurojust.europa.eu. (n.d.). *JITs Network*. [online] Available at: <http://www.eurojust.europa.eu/Practitioners/JITs/jitsnetwork/Pages/JITs-network.aspx> [Accessed 5 May 2019].

²²⁶ Eurojust.europa.eu. (2017). *Eurojust Counter-Terrorism Q & A Eurojust: a one-stop shop for fighting cross-border crime through judicial coordination and cooperation*.

²²⁷ Jiménez-Villarejo Fernández, F. (2018). *Memoria de Actividades del Miembro Nacional de España en Eurojust 2017*. [online] Mjusticia.gob.es. Available at: https://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/1292428870080?blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3DMemoria_de_actividades_del_Miembro_Nacional_de_Espana_en_Eurojust_2017.PDF [Accessed 11 May 2019].

relacionada con los procesos y condenas por terrorismo se comparta con Eurojust y sirvan como punto de referencia principal para facilitar la cooperación judicial²²⁸.

Cabe destacar que los corresponsales nacionales emiten periódicamente a Eurojust la información recopilada sobre materia de terrorismo, especialmente, las sentencias dictadas en la materia, las personas condenadas y absueltas, los delitos objeto de acusación y la pena impuesta, además de recabar información sobre los autos de prisión provisional y la modificación de las medidas respecto a investigados por delitos de terrorismo yihadista²²⁹.

Los corresponsales celebran reuniones periódicas en Eurojust, y desde el año 2013 se han centrado, principalmente, en el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros, así como en el contexto judicial de la desradicalización, las mejoras prácticas en el tratamiento de las víctimas del terrorismo, los vínculos y la delgada línea que separa los crímenes de guerra y los delitos de terrorismo, y la recopilación y admisibilidad de pruebas electrónicas y del campo de batalla²³⁰.

Las aportaciones de los corresponsales nacionales para asuntos de terrorismo, se recogen en un informe creado por Eurojust, llamado Terrorism Convictions Monitor (TCM), en el que la organización ofrece una visión general periódica de los acontecimientos relacionados con el terrorismo en toda la Unión Europea. La publicación se centra en los procedimientos judiciales concluidos, las modificaciones de la legislación nacional y europea, e incluye un análisis jurídico detallado de algunas sentencias seleccionadas de un Estado miembro, con el objetivo, de realizar estudios de casos y análisis comparativos de sentencias y, a su vez, proporcionar a los profesionales una visión global de las decisiones de los tribunales de diversas jurisdicciones realizada desde diferentes enfoques.

El análisis de esta información por parte de Eurojust ayuda, en primer lugar, a identificar los retos comunes y a promover mejores prácticas, y, en segundo lugar, permite a los

²²⁸ Eurojust.europa.eu. (2017). *Eurojust Counter-Terrorism Q & A Eurojust: a one-stop shop for fighting cross-border crime through judicial coordination and cooperation*.

²²⁹ Jiménez-Villarejo Fernández, F. (2018). *MEMORIA DE ACTIVIDADES DEL MIEMBRO NACIONAL DE ESPAÑA EN EUROJUST 2017*. [online] Mjusticia.gob.es. Available at: https://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/1292428870080?blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3DMemoria_de_actividades_del_Miembro_Nacional_de_Espana_en_Eurojust_2017.PDF [Accessed 11 May 2019].

²³⁰ Eurojust.europa.eu. (2017). *Eurojust Counter-Terrorism Q & A Eurojust: a one-stop shop for fighting cross-border crime through judicial coordination and cooperation*

profesionales obtener información sobre cuestiones jurídicas, probatorias y procesales específicas a las que se enfrenta el poder judicial, además de nutrirse de otras jurisdicciones para construir códigos de leyes sólidos en el país. Cabe señalar que desde el año 2013, año en el que se dictó la primera sentencia en los Países Bajos sobre el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros, el análisis de las sentencias se ha centrado principalmente en la respuesta de la justicia europea a este nuevo y complejo fenómeno.

Por último, las contribuciones de los corresponsales de terrorismo sirven para completar la aportación de Eurojust al Informe de Europol sobre la situación y tendencias del terrorismo en la UE (TE-SAT)²³¹, en este importante informe se analizan las resoluciones judiciales y las reformas legales promulgadas en el marco jurídico europeo en materia de terrorismo.

5.3 Cooperación internacional como base para la lucha contra el terrorismo

La Unión Europea es consciente de que el terrorismo es un fenómeno mundial al que se tiene que enfrentar con la cooperación y la coordinación con terceros países. Por este motivo, en su estrategia de lucha contra el terrorismo basada en los cuatro pilares; prevenir, proteger, perseguir y responder; reconoce la cooperación²³² como requisito indispensable a llevar a cabo en cada uno de los pilares entre los Estados miembros, y las diversas organizaciones, internacionales y regionales y los foros implicados.

En esta línea de actuación, la UE ha sido capaz de alcanzar acuerdos de cooperación con terceros países para forjar un consenso internacional y promover normas para la lucha contra el terrorismo, además de la firma de acuerdos para la colaboración en materias como la financiación del terrorismo, el control de las fronteras, la asistencia judicial mutua y la extradición²³³.

5.3.1 Consejo de Europa y la lucha contra el terrorismo

²³¹ Jiménez-Villarejo Fernández, F. (2018). *MEMORIA DE ACTIVIDADES DEL MIEMBRO NACIONAL DE ESPAÑA EN EUROJUST 2017*. [online] Mjusticia.gob.es. Available at: https://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/1292428870080?blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3DMemoria_de_actividades_del_Miembro_Nacional_de_Espana_en_Eurojust_2017.PDF [Accessed 11 May 2019].

²³² Consilium.europa.eu. (2018). *Estrategia de la UE de Lucha contra el Terrorismo - Consilium*. [online] Available at: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorism/eu-strategy/> [Accessed 12 May 2019].

²³³ idem

Tras los atentados del 11 de septiembre, el Consejo de Europa condenó enérgicamente los ataques y mostró su compromiso firme de mejorar los instrumentos internacionales, existentes en su seno, para hacer frente a la amenaza terrorista. Para dicho cometido, se creó un grupo multidisciplinar sobre la acción internacional contra el terrorismo (GTM) que tenía por objetivo revisar y reforzar los instrumentos internacionales en materia de lucha contra el terrorismo, haciendo especial hincapié en la revisión del Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo de 1977²³⁴, considerado, hasta el momento, como la convención insignia del Consejo de Europa en materia de la lucha contra el terrorismo internacional.²³⁵

Los trabajos del GMT culminaron en el año 2002, con la presentación del proyecto de Protocolo de Enmienda al Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo de 1977, que finalmente se aprobó en el año 2003²³⁶. El nuevo protocolo actualiza el listado de actos considerados como terroristas, y sanciona tanto la autoría como la participación, ya sea en grado de consumación o de tentativa, en actos terroristas. Además, el protocolo se erige como base legal suficiente para llevar a cabo la extradición, en caso de no existir tratado de extradición en vigor entre las partes afectadas.²³⁷

El protocolo previó la creación de un órgano, denominado la Conferencia de los Estados Partes contra el Terrorismo (COSTER), formado por expertos designados por los países miembros, encargado de asegurar el funcionamiento y la aplicación efectiva del Convenio; el intercambio de información sobre las novedades jurídicas y políticas significativas en materia de lucha contra el terrorismo; además de la elaboración de informes en el ámbito de la lucha contra el terrorismo y la ejecución de los mandatos otorgados por el comité de ministros²³⁸. Sin embargo, la conferencia no llegó a entrar en vigor debido a la falta de la ratificación de los Estados miembros del Consejo de Europa a la misma²³⁹.

²³⁴ A. Benítez, R. (2003). UN NUEVO CONVENIO ANTI-TERRORISTA PARA EUROPA. 7 *REVISTA ELECTRÓNICA DE ESTUDIOS INTERNACIONALES*, pp.1- 20.

²³⁵ Salinas de Frías, A. (2009). La obra convencional del Consejo de Europa en la prevención y lucha contra el terrorismo internacional. *Anuario Español de Derecho Internacional*, XXV, pp.435-467.

²³⁶ Boletín Oficial de Las Cortes Generales (2013). *Protocolo de enmienda al Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo, hecho en Estrasburgo el 15 de mayo de 2003, y declaración que España desea formular*. Congreso de los Diputados. Madrid.

²³⁷ Salinas de Frías, A. (2009). La obra convencional del Consejo de Europa en la prevención y lucha contra el terrorismo internacional. *Anuario Español de Derecho Internacional*, XXV, pp.435-467.

²³⁸ Boletín Oficial De Las Cortes Generales (2013). *Protocolo de enmienda al Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo, hecho en Estrasburgo el 15 de mayo de 2003, y declaración que España desea formular*. Congreso de los Diputados. Madrid.

²³⁹ Salinas de Frías, A. (2009). La obra convencional del Consejo de Europa en la prevención y lucha contra el terrorismo internacional. *Anuario Español de Derecho Internacional*, XXV, pp.435-467.

5.3.1.1 Creación del Comité de Expertos en Terrorismo

En el año 2003 expiró el mandato del grupo multidisciplinar sobre la acción internacional contra el terrorismo y se fracasó en la constitución de la Conferencia de los Estados Partes contra el Terrorismo. Al mismo tiempo, la amenaza terrorista seguía latente. Esta situación llevó al comité de ministros a duplicar sus esfuerzos para conseguir otro órgano que ejerza de facto funciones similares en las que se requerían a (COSTER)²⁴⁰.

Los esfuerzos culminaron con la creación del Comité de Expertos en Terrorismo (CODEXTER), un órgano intergubernamental, que nació en el año 2003 sucediendo al grupo multidisciplinar sobre la acción internacional contra el terrorismo²⁴¹. El comité tiene encomendadas, entre otras funciones, la coordinación de la acción del Consejo de Europa contra el terrorismo, el intercambio de información, la identificación de nuevas disposiciones legales en el derecho internacional y en las actuaciones contra el terrorismo, así como la propuesta de medidas para hacer frente a esta amenaza²⁴².

El CODEXTER, siguiendo la trayectoria de su órgano antecesor, se ha centrado en la creación de disposiciones legales para luchar contra terrorismo y la radicalización que conduce al terrorismo, mediante el estudio en profundidad de la evolución de la amenaza, y la actualización de los tipos de delitos que podrían tratarse como terrorismo. El órgano introdujo nuevos conceptos como la apología y la incitación al terrorismo, el adiestramiento o la recepción de entrenamiento para el terrorismo, incluso a través de internet; promovió nuevas técnicas de investigación de los atentados; evaluó las lagunas existentes en los instrumentos jurídicos internacionales en el ámbito de la prevención y la represión del terrorismo, en particular con respecto al derecho humanitario internacional y el terrorismo, así como en relación a la ausencia de una definición común de "terrorismo" en el derecho internacional²⁴³. Estos esfuerzos por lograr un consenso europeo e internacional sobre el terrorismo, culminaron en el año 2005 con la aprobación de la Convención de Prevención del Terrorismo del Consejo de Europa, considerada

²⁴⁰ idem

²⁴¹ Martín Martínez, M.M. (2009). Terrorismo y derechos humanos en la Unión Europea y en el Consejo de Europa: ¿marcos de referencia mundial?

²⁴² Exteriores.gob.es. (n.d.). *Lucha contra el terrorismo desde los Foros Internacionales*. [online] Available at: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/Terrorismo/Paginas/LuchaContraElTerrorismoDesdeLosForosInternacionales.aspx> [Accessed 12 May 2019].

²⁴³ Council of Europe (n.d.). *Committee of Experts on Terrorism (2003-2017)*. [online] Counter-terrorism. Available at: <https://www.coe.int/en/web/counter-terrorism/codexter> [Accessed 12 May 2019].

como la piedra angular de la lucha contra el terrorismo en el seno del Consejo, y uno de los convenios mas importantes a nivel internacional²⁴⁴.

En los últimos años, la estrategia de lucha contra el terrorismo del Consejo de Europa se ha centrado en el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros retornados de los escenarios de conflicto, para abordar este nuevo fenómeno. En primer lugar, en el 2016 se estableció una red de intercambio de información policial sobre combatientes, basada en el artículo 7 del Protocolo Adicional al Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo, que se ha concebido como método de cooperación cotidiana entre los Estados miembros. En segundo lugar, se aprobó el Protocolo Adicional al Convenio para la Prevención del Terrorismo, con el objeto abordar los aspectos de derecho penal tanto del fenómeno de los terroristas extranjeros, como de los repatriados. El protocolo entró en vigor el 1 de julio de 2017²⁴⁵, y exige a las partes que tipifiquen como delito la participación en una asociación o grupo con fines terroristas, la recepción de entrenamiento terrorista, los viajes al extranjero con fines terroristas y la financiación u organización de viajes con este fin²⁴⁶.

La nueva estrategia del Consejo de Europa 2018-2022, es la estrategia “de las tres P” basada en prevenir, perseguir y proteger²⁴⁷. Es decir, en primer lugar, pretende prevenir el terrorismo, a través del derecho penal y de otras medidas destinadas a combatir la radicalización, incluida la lucha contra el reclutamiento, la difusión de la ideología terrorista y la financiación del terrorismo²⁴⁸; en segundo lugar, intenta perseguir a los terroristas garantizando que los delitos de terrorismo cometidos en Europa o en el extranjero se investiguen de manera eficaz y rápida mediante una cooperación judicial internacional²⁴⁹, garantizando que los responsables sean llevados ante la justicia y que

²⁴⁴ Salinas de Frías, A. (2009). La obra convencional del Consejo de Europa en la prevención y lucha contra el terrorismo internacional. *Anuario Español de Derecho Internacional*, XXV, pp.435-467.

²⁴⁵ Council of Europe. (n.d.). *Combating terrorism*. [online] Counter-terrorism. Available at: <https://www.coe.int/en/web/counter-terrorism/codexter> [Accessed 12 May 2019].

²⁴⁶Diario Oficial de la Unión Europea. (2015). *Protocolo Adicional al Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo*. [online] Available at: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22018A0622\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22018A0622(02)&from=EN) [Accessed 12 May 2019].

²⁴⁷ Steiner, E. (2018). *Le Conseil de l'Europe adopte une nouvelle stratégie contre le terrorisme pour 2018-2022*. [online] Search.coe.int. Available at: https://search.coe.int/directorate_of_communications/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016808c19eb [Accessed 12 May 2019].

²⁴⁸ Council Of Europe (2018). *Council of Europe Counter-Terrorism Strategy (2018-2022)*. [online] Available at: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016808afc96 [Accessed 12 May 2019].

²⁴⁹Council Of Europe. (2018). *Council of Europe Counter-Terrorism Strategy (2018-2022)*. [online] Available at: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016808afc96 [Accessed 12 May 2019].

respondan de sus actos; y en tercer lugar, desea proteger a todas las personas presentes en los territorios de los Estados miembros contra el terrorismo²⁵⁰, velando por la seguridad de las personas y la protección de los posibles objetivos de los ataques terroristas, incluidas las infraestructuras críticas y los espacios públicos; prestar asistencia y ofrecer apoyo a las víctimas del terrorismo.

Si analizamos la Estrategia Antiterrorista del Consejo de Europa de 2018-2022 y la comparamos con la Estrategia Europea contra el Terrorismo del año 2005, vemos que ambas se basan en pilares fundamentales básicos, que son: prevenir, proteger y perseguir, exceptuando el cuarto pilar de la estrategia europea que se basa en responder a los actos, al que no hace referencia el Consejo. Ambas estrategias apuntan constantemente a la necesidad de aunar esfuerzos para lograr estos objetivos estratégicos, mediante la cooperación con los asociados a nivel mundial y regional, así como con los Estados miembros y otros Estados interesados.

Todo esto indica dos elementos de suma importancia. En primer lugar, que la estrategia del Consejo está claramente influenciada por los enfoques desarrollados por los órganos de la UE, cosa bastante evidente, teniendo en cuenta que la mayoría de los países de la UE, forman parte de esta organización internacional; y en segundo lugar, que la institucionalización de la lucha contra el terrorismo, elaborada en el seno de la UE, está penetrando en otras instituciones, creando un arco de seguridad cada vez ancho que se extiende mas allá de las fronteras de la UE.

5.3.2 Cooperación Mediterráneo, Oriente Medio y África

A pesar de que la Unión Europea ha estado a la vanguardia de la lucha contra el terrorismo, mediante la adopción de numerosas medidas legales, judiciales, policiales y de inteligencia, la consecución de atentados que asolaron Europa ha evidenciado que la amenaza, no solo se combate dentro del territorio europeo, sino que es necesario reforzar la acción exterior de la UE para garantizar la paz interior.

²⁵⁰ idem

Entre las preocupaciones que rondaron el seno del Consejo de la Unión Europea a lo largo del año 2014²⁵¹, nos encontramos de nuevo con el fenómeno del terrorismo. En varias reuniones llevadas a cabo por este organismo, se puso de manifiesto la necesidad de una cooperación sólida en la UE para hacer frente a las dimensiones transfronterizas del fenómeno del terrorismo y de la delincuencia organizada²⁵². El órgano también demostró su máxima preocupación por el retorno de los combatientes extranjeros²⁵³, y subrayó la necesidad de una estrecha cooperación con terceros países para llegar a un planteamiento coherente que incluya reforzar la seguridad de las fronteras y de la aviación, así como las capacidades antiterroristas²⁵⁴.

La Estrategia Global de la UE (2015) deja claro que la nueva tendencia de la Unión es consolidar las alianzas estratégicas con los países vecinos y con el resto del mundo para fortalecer la seguridad mundial y, por ende, la europea. El mismo cambio de título, de Estrategia Europea de Seguridad a Estrategia Global, nos demuestra el interés de la UE en recabar apoyo internacional para actuar contra el terrorismo a escala global, haciendo hincapié en cooperar con los países vecinos.

La estrategia apunta a la situación de agitación que viven algunos países del Norte de África, África subsahariana y Oriente Medio y pretende colaborar para la resolución de estos conflictos y promover el desarrollo y los derechos humanos, como objetivo esencial para hacer frente a la amenaza del terrorismo, los desafíos de la demografía, la migración y el cambio climático.

La reunión informal de los jefes de Estado y de gobierno mantenida en el Consejo Europeo el 12 de febrero de 2015²⁵⁵, después de los tentados de París, dio de nuevo un impulso a la cooperación y a las relaciones exteriores de la Unión como elementos clave para la lucha contra el terrorismo. La reunión consideró, en primer lugar, abordar las crisis y los conflictos en los países vecinos, en particular, en Oriente Próximo, el norte de África

²⁵¹ Consejo Europeo. (2015) El Consejo Europeo en 2014. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Luxemburgo.

²⁵² Consejo de la Unión Europea. (2014). Conclusiones del Consejo Europeo 26 y 27 de junio 2014.

²⁵³ Ídem.

²⁵⁴ Consejo de la Unión Europea. (2014). Conclusiones de la reunión extraordinaria del Consejo Europeo del 30 de agosto 2014.

²⁵⁵ Consilium.europa.eu. (2015). *Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno Bruselas, 12 de febrero de 2015 - Declaración de los miembros del Consejo Europeo - Consilium*. [online] Available at: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/02/12/european-council-statement-fight-against-terrorism/> [Accessed 12 May 2019].

y el Sahel, mediante una reconsideración estratégica del enfoque europeo²⁵⁶, y en segundo lugar, abogó por reforzar las cuestiones de seguridad y lucha contra el terrorismo, en cuanto a intercambio de información, creación de puestos de inteligencia en las delegaciones de la UE en esos países²⁵⁷, además de activar cumbres internacionales en coordinación con Naciones Unidas y el Foro Mundial contra el Terrorismo, con el objetivo de concienciar y sensibilizar sobre el asunto²⁵⁸.

5.3.2.1 Líneas de acción de la Estrategia global 2015

En el Magreb y en Oriente Medio:

la UE pretende apoyar la cooperación multilateral y funcional, en cuestiones como la seguridad fronteriza, la inmigración, la lucha contra el terrorismo, la energía, el cambio climático, las infraestructuras, entre otras cuestiones²⁵⁹. La Unión también se postula como candidata para mediar en los conflictos que asolan la región, como la guerra en Siria, Libia y el conflicto palestino-israelí, con el claro objetivo de estabilizar la zona y poner fin al caos en la región.

Como solución para el conflicto palestino-israelí propone trabajar, junto a la Liga Árabe, en la búsqueda de una salida pacífica y pactada al conflicto, y promueve “la solución de dos Estados”²⁶⁰, que aboga por la creación de dos Estados separados e independientes, con los canjes de los territorios correspondientes, como posible desenlace para una disputa casi centenaria.

En el Golfo e Irán:

la UE pretende seguir cooperando con el Consejo de Cooperación del Golfo y con Irán. Con respecto a Irán, la UE sigue viendo viable el acuerdo nuclear iraní y reafirma su compromiso de continuar con la implementación total y efectiva de todas las partes del acuerdo²⁶¹. La Unión, se compromete también a implicar gradualmente a este país en

²⁵⁶ idem

²⁵⁷ Arteaga, F. (2015). *La lucha contra el terrorismo yihadista en la UE Las medidas antiterroristas son sobre todo nacionales. La UE solo puede complementarlas con instrumentos financieros y diplomáticos, los únicos medios de seguridad de que dispone.* [online] Iemed.org. Available at: https://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxius-adjunts/afkar/afkar-45/afkar45_lucha_terrorismo_arteaga.pdf [Accessed 12 May 2019].

²⁵⁸ European Union (2016). *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy.*

²⁵⁹ Idem.

²⁶⁰ European Union (2016). *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy.*

²⁶¹ Idem

ámbitos como el comercio, la investigación, el medio ambiente, la energía, la lucha contra la trata de seres humanos, y la migración. Además, de abrir las puertas al diálogo sobre los conflictos en la región, los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo, fomentando de esta manera, la cooperación y la diplomacia²⁶².

Norte de África y la África Subsahariana:

La Unión Europea, parte del enfoque de que invertir en la paz y en el desarrollo de otros países, revierte de forma positiva en la propia seguridad y prosperidad de la Unión. Desde esta perspectiva, pretende intensificar la cooperación y el apoyo a África y a sus organizaciones regionales, como la Unión Africana y la CEDEAO²⁶³. Para ello, pretende aumentar la inversión en el continente, apoyar el desarrollo sostenible, estimular el crecimiento y el empleo, mediante acuerdos de asociación económica, con el objetivo de activar los procesos de integración y movilidad africana y alentar la participación plena y equitativa de África en las cadenas globales de valor²⁶⁴.

La UE pretende afianzar en el continente africano una relación transfronteriza con el triángulo estratégico formado por los tres siguientes vértices: el norte de África y Oriente Medio, a un lado; el cuerno de África y el golfo Pérsico por otro, y el África subsahariana²⁶⁵. Teniendo en cuenta el escenario político y estratégico de estas regiones, con estructuras gubernamentales frágiles, conflictos regionales, crisis humanitarias, y dificultades para controlar las fronteras, sobre todo, en los países formados por el G5 Sahel, el panorama de la región ha optimizado el desarrollo de una serie de amenazas, como el descontrol de los flujos migratorios, la proliferación de grupos radicales y extremistas, y el incremento del crimen organizado transnacional. Toda esta situación de inseguridad supone una amenaza para la estabilidad regional y la seguridad internacional.

Para atajar esta situación, la Unión Europea se muestra dispuesta a implicarse en el trabajo de las organizaciones africanas en materia de prevención de conflictos, lucha contra el terrorismo, la delincuencia organizada, migración y gestión de fronteras, a través de la

²⁶² idem

²⁶³ idem

²⁶⁴ Ídem

²⁶⁵ Ídem.

diplomacia, la política común de seguridad y defensa y la cooperación al desarrollo, además del uso fondos fiduciarios para respaldar estas estrategias regionales²⁶⁶.

Conclusiones

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 despertaron el interés de la comunidad internacional en combatir la amenaza del terrorismo. Un terrorismo que se aleja de los esquemas conocidos hasta el momento y que abandona la motivación concreta y la actuación a nivel local o estatal para tomar un alcance mundial capaz de desestabilizar a la comunidad internacional.

Europa se ha dado cuenta de que la nueva amenaza requiere la articulación de una estrategia integral que abarque todos los ámbitos y que se base en la cooperación y la coordinación, no sólo dentro de los Estados miembros, sino también a nivel internacional y regional.

Cabe destacar que la Unión Europea ha mantenido el marco político y legislativo en materia de lucha contra el terrorismo en constante evolución y ha mejorado el funcionamiento de su acción antiterrorista, incluyendo medidas para reforzar los controles interiores y exteriores de la Unión, medidas para reforzar la lucha contra la financiación del terrorismo, medidas para combatir la radicalización y el reclutamiento, el apoyo a la cooperación operativa entre las autoridades policiales, el refuerzo de las investigaciones y los enjuiciamientos de delitos de terrorismo, la armonización de las disposiciones en materia penal relacionadas con el terrorismo, además de reforzar la cooperación con terceros países y con organizaciones internacionales para dar una respuesta eficaz a nivel global a este fenómeno.

A lo largo de este trabajo hemos constatado que la UE ha actuado de manera reactiva frente al terrorismo y ha forjado de manera gradual su estrategia. Es decir, que cada atentado ha impulsado una actividad intensa en el seno de la UE que ha culminado con una medida antiterrorista nueva o con la modificación de una medida anterior. Esto indica el interés de la Unión por blindar su estrategia y mantenerla a la orden del día. Sin embargo, también indica la existencia de una alta proactividad ante nuevos atentados y

²⁶⁶ European Union (2016). *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy.*³

una bajada en la intensidad con el paso del tiempo. Por otro lado, vemos que las medidas no se anticipan a los hechos, y por ello, la estrategia antiterrorista europea se aleja de la prevención, reaccionando justo después de los atentados en vez de utilizar una aproximación proactiva y anticipatoria de los actos terroristas.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que la UE considera que la seguridad de un Estado miembro supone la seguridad de todos los Estados de la Unión, por ello pretende dar un enfoque holístico al fenómeno del terrorismo, donde la seguridad interna está ligada a la externa y donde se requiere una coordinación real y efectiva de todos los miembros. Sin embargo, la seguridad nacional sigue siendo responsabilidad exclusiva de los Estados miembros, de conformidad con el TFUE, pero, al mismo tiempo, el espacio de libertad, seguridad y justicia, regulado también por TFUE, le otorga a la UE competencias específicas para fomentar la cooperación y garantizar un elevado nivel de seguridad, lo que convierte al ESLJ en un ámbito de competencias compartidas. Esta situación difumina las líneas entre las competencias de la Unión y las competencias nacionales y permite un amplio margen de discrecionalidad a los Estados.

Podríamos decir que a pesar de las mejoras introducidas por el Tratado de Lisboa para apuntalar el ESLJ, este último es un ámbito de competencias compartidas, lo que significa que los Estados son los principales responsables de mantener la seguridad nacional y, por consiguiente, la UE no posee las competencias necesarias para armonizar las legislaciones comunitarias con el fin de alcanzar un determinado objetivo, quedando obligada a respetar las funciones esenciales de los Estados. En consecuencia, las únicas medidas de control que podrá ejercer la Unión se limitarán a la realización de consultas y evaluaciones sobre la aplicación de las medidas dictadas por los órganos competentes de la misma.

De igual forma, nos encontramos que las estrategias utilizadas por la Unión en la lucha contra el terrorismo no se encuentran centralizadas en una única institución, sino que se reparten en dos ámbitos principales, el espacio de libertad seguridad y justicia, regulado por el TFUE, utilizado como elemento de coordinación a nivel interno; y la política común de seguridad y defensa, regulada por TUE, utilizada como instrumento para hacer frente a las amenazas externas. Si la UE pretende enlazar la dimensión interna y externa de la seguridad, se hace imprescindible cohesionar las estrategias de ambos espacios para

evitar la fragmentación del principal marco jurídico e institucional de la UE en la lucha contra el terrorismo.

Otro de los elementos introducidos por el Tratado de Lisboa y que, por ahora, ha quedado en papel mojado, es la cláusula de solidaridad europea, mediante la cual se insta a la actuación conjunta de los Estado miembros en caso de que otro miembro fuera objeto de ataque terrorista, movilizand o todos los instrumentos disponibles, incluidos los medios militares, con la finalidad prevenir la amenaza terrorista y proteger a las instituciones democráticas y a la población civil.

Esta misma cláusula fue invocada por primera vez en al año 2015 por Francia, tras los atentados de París. Sin embargo, a pesar del apoyo unánime brindado por los Estados miembros a Francia y la aprobación de la cláusula de defensa mutua por el parlamento²⁶⁷, la medida se ha quedado en un acto simbólico debido a la reticencia de los Estados a prestar apoyo militar a Francia para actuar fuera de su territorio. Este suceso ha dejado en evidencia la falta de desarrollo de la cláusula, la inexistencia de una articulación institucional formal para la activación efectiva de esta medida, y ha visibilizado lo lejos que están los Estados miembros de alcanzar el consenso en la política de defensa común.

Con respecto a la estrategia de la Unión Europea para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas, podemos decir que es una iniciativa con sentido lógico y práctico; ya que la radicalidad no es inherente a la persona, sino que se construye siguiendo ciertos factores individuales y sociales, por lo que si actuamos sobre estos factores podríamos incidir de manera positiva en la conducta del individuo. Sin embargo, el primer obstáculo a tratar en este tema reside en la complejidad de distinguir la fina línea que separa lo “ortodoxo” de lo “radical”, así como la necesidad de poner en marcha una actuación coordinada y la colaboración con diferentes instituciones, como los servicios sociales, policía, instituciones educativas, lugares de culto... para la lucha contra la radicalización. En este ámbito, nos topamos de nuevo con la limitación de las competencias de la institución, ya que la Unión no tiene la potestad de incidir de manera directa en estos campos y solo puede proporcionar un marco de referencia donde los Estados son los

²⁶⁷ Europarl.europa.eu. (2016). *Textos aprobados - Cláusula de defensa mutua (artículo 42, apartado 7, del TUE) - Jueves 21 de enero de 2016*. [online] Available at: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0019_ES.html?redirect [Accessed 25 May 2019].

garantes de los resultados. Mientras no exista un control efectivo y un seguimiento de los resultados, la estrategia se queda en una mera recomendación de difícil consecución.

Por último, hay que resaltar los esfuerzos realizados por la Unión para convertirse en un actor global capaz de actuar en organizaciones y foros internacionales y regionales, con el objetivo de consolidar la paz, garantizar la seguridad y luchar contra el terrorismo más allá de sus fronteras. Pese a ello, a la hora de tomar decisiones importantes y posicionarse ante ciertos acontecimientos, los intereses nacionales divergentes impiden la construcción de proyectos comunes sólidos.

Teniendo en cuenta que la seguridad interior y exterior están interconectadas, que las guerras y la violencia son el caldo de cultivo óptimo para el desarrollo de la ideología extremista, y la proximidad de Europa a zonas en conflicto, todo esto supone un desafío para Europa y requiere una implicación integral en la búsqueda de soluciones y en la promoción de la estabilidad en las regiones en conflicto. Para ello, es imprescindible reforzar la política exterior de la Unión, mejorar su proyección internacional y, sobretodo, actuar de manera coordinada entre los Estados miembros para afianzar los valores y la política europea en el orden mundial actual.

Bibliografía y documentación utilizada

Libros

- Arquilla, J. and Ronfeldt, D. (2001). *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy*. Santa Monica.
- Arteaga Martín, F. (2010). *La política europea de seguridad y defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*. [Madrid]: Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica.
- Avilés Farré, J. (2013). *La daga y la dinamita. Los anarquistas y el nacimiento del terrorismo*, Barcelona, Tusquets.
- Guía práctica de la Unión Europea. (2008). Madrid: Comunidad de Madrid.
- Matusitz, J. (2013). *Terrorism and Communication a Critical Introduction*. United State of America: SAGE.
- Mbembe, A. (2011). *Necropolítica*. Barcelona: Melusina.
- Pagazaurtundúa, M. (2017). *Libro blanco y negro del terrorismo en Europa. Datos y situación de las víctimas. En defensa de la libertad y la seguridad frente al fanatismo del sXXI*
- Rubio García, D. (2011). *Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad introducidas por el Tratado de Lisboa: el refuerzo de la seguridad y la defensa en la Unión Europea*. Fundación Alternativas.
- Saul, B. (2011). *Defining terrorism in international law*. Oxford: Oxford University Press.
- Townshend, C. (2002). *Terrorism: A Very Short Introduction*.
- APO. (2017). *Global Terrorism Index 2017. Measuring and understanding the impact of terrorism*.

Artículos

- Aixalá, A. (2015). *4 La estrategia de la UE ante el terrorismo internacional y la defensa de los derechos y libertades*.
- Antunez, J. (2016). *Los combatientes europeos del Daesh: ideología, perfil y motivación | GESI*. [online] Seguridadinternacional.
- Arnaud, Y., Barbieri, C., Deneckere, M., De Zan, T. and Flessenkemper, T. (2016). *D2.1 Analysis of CSDP institutional and policy aspects and lessons learned*.

- Arteaga Martín, F. (2010). *La política europea de seguridad y defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*. [Madrid]: Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica.
- Arteaga, F. (n.d.). La lucha contra el terrorismo yihadista en la UE Las medidas antiterroristas son sobre todo nacionales. La UE solo puede complementarlas con instrumentos financieros y diplomáticos, los únicos medios de seguridad de que dispone. *Afkar*.
- Asua Batarrita, A. (2002). *Concepto Jurídico de Terrorismo y Elementos Subjetivos de Finalidad. Fines Políticos Últimos y Fines De Terror Instrumental*.
- Bakker, E. and Singleton, M. (2016). Foreign Fighters in the Syria and Iraq Conflict: Statistics and Characteristics of a Rapidly Growing Phenomenon. In: *Foreign Fighters under International Law and Beyond*,. T.M.C. Asser Press.
- Bar Cendón, A. (2010). La nueva constitución de la Unión Europea : el tratado de Lisboa y la reforma de los tratados constitutivos. *Teoría y Realidad Constitucional*.
- Bunyan, T. (1993). *Trevi, Europol and the European state*. [online] Statewatch.org.
- Blanco Blanco, J. (2018). *Desafíos territoriales del terrorismo salafista-yihadista en el mundo árabe, tras la derrota del Daesh en Irak y Siria*
- Calduch Cervera, R. (n.d.). *la Incidencia de los Atentados del 11 de Septiembre en el Terrorismo Internacional*.
- Coolsaet, R. (2005). Radicalisation and Europe's counter-terrorism strategy. *The Transatlantic Dialogue on Terrorism*.
- Del Rio, C. (2016). *Europa y la lucha contra el terrorismo internacional: La creación del Centro Europeo contra el Terrorismo | UNISCI*.
- Dijkstra, H. and Vanhoonaeker, S. (2017). The Common Foreign and Security Policy. In: *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.
- Díaz, G. and Rodríguez, P. (2015). La Unión Europea y el Terrorismo Islamista. *Revista UNISCI*, Nº 39.
- Enseñat Y Berea, A. (2006). *El Desarrollo de las Capacidades Militares y Civiles de la Unión Europea*.
- Dsn.gob.es. (2016). *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea | DSN*.
- Forst, B. (n.d.). *Terrorism, Crime, and Public Policy*. [online] Assets.cambridge.org.
- Galingging, R. (n.d.). *Problems And Progress In Defining Terrorism In International Law*.
- García Pérez, R. (2009). *Las misiones PESD como instrumento de la política exterior de la UE*.
- Jimeno Bulnes, M. (2008). La conclusión del Tratado de Lisboa: avances y concesiones en materia de cooperación judicial penal (1). *Diario La Ley*, No 7023, Sección Doctrina.
- Jiménez-Villarejo Fernández, F. (2018). *Memoria de Actividades del Miembro Nacional de España en Eurojust 2017*.
- Lozano Zahonero, M. (2004). *Guerra, Terrorismo e Ideología en los Diccionarios de la Real Academia Española*.
- Mora Tebas, J. (2016). *Yihad 3.3: La amenaza de los [combatientes] retornados*

- Moreno, A. (2014). *El Estado Islámico. ¿Segunda parte de Al-Qaeda o algo nuevo?*.
- Pagani, F. (1998). *A New Gear in the CFSP Machinery: Integration of the Petersberg Tasks in the Treaty on European Union*.
- Treviño, J. (n.d.). *La Unión Europea en la Crisis de Yugoslavia. Perspectivas para la PESC (y II)*.
- Villalba Fernández, A. (2019). *El Tratado de Lisboa y la Política Común de Seguridad y Defensa*.
- Úbeda-Portugués, J. (2010). La lucha contra el blanqueo de capitales a nivel internacional. *Tiempo de Gestión*.

Tesis

- Trujillo Álvarez, P. (2013). *América Latina: la Organización de los Estados Americanos y el Terrorismo Global*. PhD. Uned.

Revistas y artículos de revistas

- Benítez, R. (2003). Un Nuevo Convenio Anti-Terrorista Para Europa. *7 Revista Electrónica De Estudios Internacionales*.
- Bermejo, J. (2013). Instituciones de apoyo a la Cooperación: Red Judicial Europea, Eurojust, Europol, Interpol, Magistrados de Enlace, IberRed. *Red Europea de Formación Judicial*, 5a Edición.
- Bordonado, J. (2019). *Nueva Estrategia Europea de Seguridad | GESI*. [online] Seguridadinternacional.
- Changes in modus operandi of Islamic State terrorist attacks Europol Public Information Review held by experts from Member States and Europol on 29 November and 1 December 2015. (2016). *Europol*.
- De Prada Solaesa, J. (2013). *Terrorismo: Convenios Sectoriales. Financiación y Blanqueo*.
- Dijkstra, H. and Vanhoonacker, S. (2017). The Common Foreign and Security Policy. In: *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.
- Rodríguez Izquierdo Serrano, M. (2010). el Terrorismo en la Evolución del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*.
- Úbeda-Portugués, J. (2010). La lucha contra el blanqueo de capitales a nivel internacional. *Tiempo de Gestión*.
- Revista Ejército (2012). *La Estrategia Europea de Seguridad, aprobada en 2003 y revisada en 2008, necesita una revisión en profundidad a causa de los cambios en la situación geoestratégica, los avances en la Política de Seguridad Europea y la consolidación del Concepto Estratégico OTAN*. Francisco Rubio Damián.
- Monaco, F. (1995). Europol: The Culmination of the European Union's International Police Cooperation Efforts. *Fordham International Law Journal*, Vol. 19:247(1).
- Nunzi, A. (2011). A Turning Point in the History of Europol. *Revue Internationale de Droit Pénal* 2011/1-2, 82.

- Renard, T. (2012). EU Counterterrorism Policies and Institutions After the Lisbon Treaty. *Center on Global Counterterrorism Cooperation*.
- Rodríguez, N. (n.d.). *El periodismo ante el desafío mediático terrorista del Estado Islámico. La fulgurante y violenta irrupción de este grupo terrorista en el tablero geoestratégico de Oriente Medio ha colocado a los periodistas y a los medios ante un panorama inédito desde el punto de vista profesional, ético y deontológico.. Cuadernos de Periodistas*.
- Romeu, J. (2006). ¿Hacia una definición jurídica de terrorismo?. *Política Exterior*, Vol. 20, No. 110.
- Rubio García, D. (2011). *Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad introducidas por el Tratado de Lisboa: el refuerzo de la seguridad y la defensa en la Unión Europea*. Fundación Alternativas,
- Salinas de Frías, A. (2009). La obra convencional del Consejo de Europa en la prevención y lucha contra el terrorismo internacional. *Anuario Español de Derecho Internacional*, XXV.

Contribuciones a libros

- Bakker, E. and Singleton, M. (2016). Foreign Fighters in the Syria and Iraq Conflict: Statistics and Characteristics of a Rapidly Growing Phenomenon. In: *Foreign Fighters under International Law and Beyond*,. T.M.C. Asser Press.
- Tocci, N. (2017). From the European Security Strategy to the EU Global Strategy: explaining the journey. In: *International Politics*, Vol. 54, No. 4 (July 2017).

Publicación oficial de la Unión Europea

- Agenda Europea de Seguridad. (2015). *Comisión Europea*. [online] Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0185&from=CS> [Accessed 26 Mar. 2019].
- Battu, V. (2017). *Cooperación en materia de defensa: el Consejo establece la cooperación estructurada permanente con la participación de 25 Estados miembros - Consilium*. [online] Consilium.europa.eu. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/12/11/defence-cooperation-pesco-25-member-states-participating/> [Accessed 15 Apr. 2019].
- BOE (2007). *Tratado de Lisboa por el que se Modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (2007/C 306/01)*.
- Boe.es. (1995). *Convenio basado en el artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea por el que se crea una oficina europea de policía (Convenio Europol), hecho en Bruselas el 26 de julio de 1995*. [online] Available at: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1998-22461 [Accessed 11 May 2019].
- Boletín Oficial de las Cortes Generales (2013). *Protocolo de enmienda al Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo, hecho en Estrasburgo el 15 de mayo de 2003, y declaración que España desea formular*.
- European Union External Action (2016). *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*.
- House Of Lords (2014). *Judicial Cooperation in the EU: the role of Eurojust. Report with Evidence*. London: House Of Lords.
- Consilium.europa.eu. (2017). *Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior (COSI) - Consilium*. [online] Available at:

<https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/preparatory-bodies/standing-committee-operational-cooperation-internal-security/> [Accessed 25 Mar. 2019].

- Register.consilium.europa.eu. (2014). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Preventing Radicalisation to Terrorism and Violent Extremism: Strengthening the EU's Response.* [online] Available at: <https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%205451%202014%20INIT> [Accessed 28 Mar. 2019].
- Consilium.europa.eu. (2001). *Conclusiones y Plan de Acción del Consejo Europeo Extraordinario de 21 de Septiembre de 2001.* [online] Available at: <https://www.consilium.europa.eu/media/20966/concl-bxles1.pdf> [Accessed 14 Apr. 2019].
- Eur-lex.europa.eu. (2010). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo la Estrategia de Seguridad Interior de la UE en Acción: Cinco Medidas para una Europa más Segura.* [online] Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0673&from=ES> [Accessed 11 May 2019].
- Consilium.europa.eu. (2017). *Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de* http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_es.htm [Accessed 14 Apr. 2019].
- Europa.eu. (2001). *Consejo Europeo de Laeken 14 y 15 de diciembre de 2001.* [online] Available at: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-01-902_es.pdf [Accessed 11 Apr. 2019].
- Consilium.europa.eu. (2002). *Consejo Europeo de Sevilla 21 y 22 de Junio.* [online] Available at: <https://www.consilium.europa.eu/media/20922/72639.pdf> [Accessed 11 Apr. 2019].
- Europarl.europa.eu. (1999). *Consejo Europeo en Colonia - 3 y 4 de Junio de 1999 - Conclusiones de La Presidencia - Anexos.* [online] Available at: http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_es.htm [Accessed 11 Apr. 2019].
- Wdl.org. (1937). *Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism.* [online] Available at: <https://www.wdl.org/en/item/11579/> [Accessed 28 Apr. 2019].
- Search.coe.int. (2018). *Council of Europe Counter-Terrorism Strategy (2018-2022).* [online] Available at: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016808afc96 [Accessed 12 May 2019].
- Consilium.europa.eu. (2019). *Counter-Terrorism Coordinator - Consilium.* [online] Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/counter-terrorism-coordinator/> [Accessed 28 Mar. 2019].
- Boe.es. (2017). *Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo.* [online] Available at: <https://www.boe.es/doue/2017/331/L00057-00077.pdf> [Accessed 15 Apr. 2019].
- Boletín Oficial de las Cortes Generales (2013). *Protocolo de enmienda al Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo, hecho en Estrasburgo el 15 de mayo de 2003, y declaración que España desea formular.*
- Data.consilium.europa.eu. (2004). *Declaration on combating terrorism.* [online] Available at: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7906-2004-INIT/en/pdf> [Accessed 28 Mar. 2019].
- Eur-lex.europa.eu. (2018). *Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2017 relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo.* [online]

Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017L0541&from=ES> [Accessed 18 Apr. 2019].

- BOE.es. (2018). *Directiva (UE) 2018/843 por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifican las Directivas 2009/138/CE y 2013/36/UE*. [online] Available at: <https://www.boe.es/doue/2018/156/L00043-00074.pdf> [Accessed 31 Mar. 2019].
- Eur-lex.europa.eu. (2005). *Directiva 2005/60/CE relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo*. [online] Available at: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:309:0015:0036:ES:PDF> [Accessed 31 Mar. 2019].
- Europarl.europa.eu. (2019). *El Tratado de Lisboa | Fichas temáticas sobre la Unión Europea | Parlamento Europeo*. [online] Available at: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/5/el-tratado-de-lisboa> [Accessed 26 Mar. 2019].
- Consilium.europa.eu. (2018). *Estrategia de la UE de Lucha contra el Terrorismo - Consilium*. [online] Available at: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorism/eu-strategy/> [Accessed 12 May 2019].
- Eur-lex.europa.eu. (2005). *Estrategia de Lucha contra el Terrorismo*. [online] Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:133275&from=ES> [Accessed 11 May 2019].
- Eur-lex.europa.eu. (2019). *Estrategia europea de seguridad*. [online] Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:r00004&from=ES> [Accessed 19 Mar. 2019].
- Data.consilium.europa.eu. (2014). *Estrategia revisada de la UE para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas*. [online] Available at: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9956-2014-INIT/es/pdf> [Accessed 28 Mar. 2019].
- Eeas.europa.eu. (2018). *EU Missions and Operations As part of the EU's Common Security and Defence Policy (CSDP)*. [online] Available at: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet-csdp_missions_and_operations_05-03-2018.pdf [Accessed 14 Apr. 2019].
- Eeas.europa.eu. (2018). *EU Missions and Operations As part of the EU's Common Security and Defence Policy (CSDP)*. [online] Available at: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet-csdp_missions_and_operations_05-03-2018.pdf [Accessed 13 Apr. 2019].
- Eurojust.europa.eu. (2017). *Eurojust Counter-Terrorism Q & A Eurojust: a one-stop shop for fighting cross-border crime through judicial coordination and cooperation*. [online] Available at: http://www.eurojust.europa.eu/press/Documents/2018-11-05_Eurojust-counter-terrorism-QandA.pdf [Accessed 5 May 2019].
- Europe, C. (n.d.). *Committee of Experts on Terrorism (2003-2017)*. [online] Counter-terrorism. Available at: <https://www.coe.int/en/web/counter-terrorism/codexter> [Accessed 12 May 2019].
- Europe, C. (n.d.). *Combating terrorism*. [online] Counter-terrorism. Available at: <https://www.coe.int/en/web/counter-terrorism/codexter> [Accessed 12 May 2019].
- Europol. (2019). *EUROPEAN COUNTER TERRORISM CENTRE A central hub of expertise working to provide an effective response to terrorism*. [online] Available at: <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-counter-terrorism-centre-ectc> [Accessed 11 May 2019].

- Europol. (2010). *Europol External Strategy 2010-2014*. [online] Available at: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/europol-external-strategy-2010-2014-edoc723420> [Accessed 11 May 2019].
- Europol. (2015). *Europol Review 2015*. [online] Available at: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/europol-review-2015> [Accessed 11 May 2019].
- Consilium.europa.eu. (2008). *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*. [online] Available at: https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf [Accessed 26 Mar. 2019].
- Europarl.europa.eu. (2019). *LA COOPERACIÓN JUDICIAL EN MATERIA PENAL*. [online] Available at: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_4.2.6.pdf [Accessed 24 Mar. 2019].
- Milt, K. (2018). *La cooperación Policial, Fichas temáticas sobre la Unión Europea, Parlamento Europeo*. [online] Europarl.europa.eu. Available at: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/156/la-cooperacion-policial> [Accessed 11 May 2019].
- Milt, K. (2018). *La cooperación Policial*. [online] Europarl.europa.eu. Available at: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_4.2.7.pdf [Accessed 11 May 2019].
- Europol. (2016). *Ministers commit to reinforcing Europol's counter-terrorism capabilities*. [online] Available at: <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/ministers-commit-to-reinforcing-europol-s-counter-terrorism-capabilities> [Accessed 4 May 2019].
- E-justice.europa.eu. (2018). *Portal Europeo de e-Justicia - Orden de detención europea*. [online] Available at: https://e-justice.europa.eu/content_european_arrest_warrant-90-es.do [Accessed 18 Apr. 2019].
- Eur-lex.europa.eu. (2001). *POSICIÓN COMÚN DEL CONSEJO de 27 de diciembre de 2001 sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo*. [online] Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001E0931&from=ES> [Accessed 28 Apr. 2019].
- Register.consilium.europa.eu. (2007). *Preventing Radicalisation to Terrorism and Violent Extremism: Strengthening the EU's Response*. [online] Available at: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2015443%202007%20INIT&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fen%2F07%2Fst15%2Fst15443.en07.pdf> [Accessed 28 Mar. 2019].
- Eur-lex.europa.eu. (2015). *Protocolo Adicional al Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo*. [online] Available at: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22018A0622\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22018A0622(02)&from=EN) [Accessed 12 May 2019].
- Eur-lex.europa.eu. (2005). *Regulation (EC) No 1889/2005 on controls of cash entering or leaving the Community*. [online] Available at: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:309:0009:0012:EN:PDF> [Accessed 31 Mar. 2019].
- Consilium.europa.eu. (2015). *Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno Bruselas, 12 de febrero de 2015 - Declaración de los miembros del Consejo Europeo - Consilium*. [online] Available at: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/02/12/european-council-statement-fight-against-terrorism/> [Accessed 12 May 2019].

- Europol. (2018). *Terrorist threat in the EU remains high despite the decline of IS in Iraq and Syria*. [online] Available at: <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/terrorist-threat-in-eu-remains-high-despite-decline-of-in-iraq-and-syria> [Accessed 11 Mar. 2019].
- Europarl.europa.eu. (2019). *Textos aprobados - Cláusula de defensa mutua (artículo 42, apartado 7, del TUE) - Jueves 21 de enero de 2016*. [online] Available at: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0019_ES.html?redirect [Accessed 25 May 2019].
- Publications.parliament.uk. (2014). *Judicial Cooperation in the EU: the role of Eurojust. Report with Evidence*. [online] Available at: <https://publications.parliament.uk/pa/ld200304/ldselect/ldcom/138/138.pdf> [Accessed 11 May 2019].
- Register.consilium.europa.eu. (2007). *The EU Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment - Implementation report*. [online] Available at: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2015443%202007%20INIT&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fen%2F07%2Fst15%2Fst15443.en07.pdf> [Accessed 28 Mar. 2019].
- Register.consilium.europa.eu. (2005). *The European Union Counter-Terrorism Strategy*. [online] Available at: <https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204> [Accessed 26 Mar. 2019].
- Europarl.europa.eu. (1997). *Tratado de Amsterdam por el que se Modifican El Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y Determinados Actos Conexos*. [online] Available at: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-es.pdf> [Accessed 11 May 2019].
- Europa.eu. (1992). *Tratado de la Unión Europea*. [online] Available at: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_es.pdf [Accessed 6 Apr. 2019].
- Europarl.europa.eu. (2019). *Un espacio de libertad, seguridad y justicia: aspectos generales / Fichas temáticas sobre la Unión Europea / Parlamento Europeo*. [online] Available at: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/150/un-espacio-de-libertad-seguridad-y-justicia-aspectos-generales> [Accessed 20 Mar. 2019].

Publicación oficial de Naciones Unidas

- League of Nation. (1937). *Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism*.
- Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas S/RES/1373(2001) del 28 de septiembre 2001.
- Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S/RES/1566(2004) del 8 de octubre 2004.
- Un.org. (n.d.). *Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo | OFICINA DE LUCHA CONTRA EL TERRORISMO - Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo*. [online] Available at: <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/es/un-global-counter-terrorism-strategy> [Accessed 28 Apr. 2019].
- Unodc.org. (2018). *Counter-Terrorism 1 Introduction to International Terrorism*. [online] Available at: https://www.unodc.org/documents/e4j/18-04932_CT_Mod_01_ebook_FINALpdf.pdf [Accessed 22 Apr. 2019].

- Unodc.org. (2018). *El Marco Jurídico Universal contra el Terrorismo*. [online] Available at: https://www.unodc.org/documents/terrorism/for%20web%20stories/1-WS%20CBRN%206%20modules/CBRN_module_-_S.pdf [Accessed 28 Apr. 2019].

Recursos en línea

- Cuadrado, E. (2017). *Breves apuntes sobre la Directiva Europea 2017/541, relativa a la lucha contra el terrorismo* | Red Jurídica. [online] Red Jurídica. Available at: <https://red-juridica.com/directiva-europea-2017-541/> [Accessed 28 Apr. 2019].
- Legaltoday.com. (2015). *El Ejecutivo adapta la legislación española sobre Eurojust a la normativa europea*. [online] Available at: <http://www.legaltoday.com/actualidad/noticias/el-ejecutivo-adapta-la-legislacion-espanola-sobre-eurojust-a-la-normativa-europea> [Accessed 11 May 2019].
- SITE Intelligence Group. (2014). *ISIS Spokesman Declares Caliphate, Rebrands Group as "Islamic State"*. [online] Available at: <https://news.siteintelgroup.com/Jihadist-News/isis-spokesman-declares-caliphate-rebrands-group-as-islamic-state.html> [Accessed 28 Apr. 2019].
- Klein, P. (2019). *Le terrorisme international : une définition insaisissable ? (321)*. [online] Referenceworks.brillonline.com. Available at: https://referenceworks.brillonline.com/entries/the-hague-academy-collected-courses/le-terrorisme-international-une-definition-insaisissable-321-ej.9789004161009.203_484.3 [Accessed 22 Apr. 2019].
- France Culture. (2016). *La coopération policière européenne un an après les attentats de Paris*. [online] Available at: <https://www.franceculture.fr/emissions/le-choix-de-la-redaction/la-cooperation-policiere-europeenne-un-apres-les-attentats-de> [Accessed 11 May 2019].
- Losada Fernández, Á. (2018). *El Sahel: un enfoque geoestratégico*. [online] Realinstitutoelcano.org. Available at: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari95-2018-losada-sahel-enfoque-estrategico [Accessed 26 Mar. 2019].
- López-Aranda, R. (2016). *La Estrategia global de la UE en tres conceptos*. [online] Exteriores.gob.es. Available at: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/RedesSociales/Blogreflexionesexteriores/Paginas/20160713.aspx> [Accessed 13 May 2019].
- Ortega, J. (2018). *Percepción de seguridad e inseguridad subjetiva en los países de la Unión Europea*. [online] Seguridadinternacional.es. Available at: <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/percepción-de-seguridad-e-inseguridad-subjetiva-en-los-pa%C3%ADses-de-la-uni%C3%B3n-europea> [Accessed 17 Mar. 2019].
- Pérez Villalobos, M. (n.d.). *La política exterior y de seguridad común en el Tratado constitucional de la Unión Europea*. [online] Ugr.es. Available at: <https://www.ugr.es/~redce/ReDCE3/12perezvillalobos.htm#SUMARIO> [Accessed 11 Apr. 2019].
- Reinares, F. (2016). *Prevenir la radicalización yihadista: un fracaso europeo - Elcano Blog*. [online] Elcano Blog. Available at: <https://blog.realinstitutoelcano.org/prevenir-la-radicalizacion-yihadista-un-fracaso-europeo/> [Accessed 20 Mar. 2019].
- Reinares, F. (2015). *Yihadismo global y amenaza terrorista: de al-Qaeda al Estado Islámico*. [online] Realinstitutoelcano.org. Available at: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/8493ac8048f2316f8670a766635ea7aa/ARI33-2015-Reinares-Yihadismo-global-y-amenaza-terrorista-de-al-Qaeda-al-Estado-Islamico.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=8493ac8048f2316f8670a766635ea7aa> [Accessed 21 Apr. 2019].

- Steiner, E. (2018). *Le Conseil de l'Europe adopte une nouvelle stratégie contre le terrorisme pour 2018-2022*. [online] Search.coe.int. Available at: https://search.coe.int/directorate_of_communications/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016808c19eb [Accessed 12 May 2019].