

GRUPO DE TRABAJO NÚMERO 4

EL TERRORISMO

Y EUROPA: UNIÓN EUROPEA

“EL TERRORISMO Y EUROPA: UNIÓN EUROPEA

Introducción

El proceso de construcción política de Europa parte de la Segunda Guerra Mundial y se establece a través de una coordinación de las políticas económicas que tiene algunas de sus primeras concreciones en el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero de 1951 y el Tratado de la Comunidad Económica Europea de Roma de 1957. En las décadas siguientes el proceso va teniendo una expansión fundamentalmente cuantitativa-territorial, con las ampliaciones de 1973 (Reino Unido, Irlanda y Dinamarca), 1981 (Grecia), 1985 (España y Portugal), 1991 (unificación alemana tras la caída del muro en 1989), 1995 (Suecia, Finlandia y Austria) y, con otras connotaciones, la producida en 2004 con países de la Europa del Este (Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Lituania, Letonia, Estonia, Chipre y Malta).

Simultáneamente a este proceso de expansión territorial, y a los cambios que también se producen en el contexto económico, social y político internacional -donde destaca la mundialización entre el resto de los fenómenos-, la Unión Europea alcanza hacia la década de los años noventa una madurez que propicia seguir avanzando en aspectos más políticos como son los que conciernen a temas de seguridad, defensa o relaciones exteriores. La Unión Europea sólo podrá ser un actor internacional de primer orden si a su poderío económico suma una unidad de acción política que en el ámbito internacional está cada día más ligada a la resolución de crisis, para lo que es imprescindible contar con una capacidad y una voluntad de intervención.

En relación con el tema de la seguridad y el terrorismo, la Unión Europea, los países que la integran, han pasado de la colaboración bilateral en temas policiales en los años sesenta y setenta, preocupados por la delincuencia transnacional y de algún modo por el terrorismo que en esta época es un asunto nacional, a un mayor impulso e iniciativas de colaboración conjunta que siguen siendo entre varios países, no política común de la Unión Europea, con motivo de la libre circulación de mercancías y personas (Maastricht). Los esfuerzos conjuntos de varios países por

coordinarse en temas de seguridad a nivel bilateral (Trevi y Schengen) acaban generalizándose e integrándose como política comunitario en el año 1999.

Atentados del calibre del 11 de septiembre de 2001 (11-S) y 11 de marzo de 2004 (11-M) aceleran tendencias y reorientan estrategias, pero se parte de un trabajo previo, de un proceso de construcción política de Europa que había ido madurando en décadas anteriores y en torno al cambio de siglo surge claramente la necesidad de seguir avanzando en temas relacionados con la seguridad interior y exterior.

Tanto desde el punto de vista político como ciudadano, el terrorismo es hoy considerado un problema de primer orden para todos los países de la Unión Europea y para la Unión Europea en conjunto.

Este informe pretende realizar un acercamiento global a las políticas de la Unión Europea en relación con el terrorismo. Comienza con un capítulo sobre la evolución en las últimas tres décadas en temas de Justicia y asuntos de Interior, desde una cooperación bilateral en temas policiales (Trevi y Schengen) hasta los sustantivos avances logrados posteriormente que van conformando una auténtica política comunitaria de seguridad (Europol, Eurojust, Euro Orden).

La conmoción internacional y, por supuesto, europea, ante los atentados del 11-S justifican un capítulo específico donde se detallan los acuerdos y decisiones de los Consejos Europeos sobre terrorismo y la puesta en marcha de un plan de acción que concreta actuaciones y líneas de trabajo.

La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) centra un nuevo capítulo por la importancia de la voluntad política de la Unión Europea por avanzar en este campo y dotarse de instrumentos y capacidades para intervenir en escenarios de crisis en el exterior y convertirse progresivamente en un actor de la seguridad mundial. Se realiza asimismo un análisis de los artículos y medidas contemplados en la futura Constitución europea relacionados con el objeto de estudio que transformarán la PESD en la denominada Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

Tras el 11-S, los atentados en Madrid del 11-M –territorio europeo- suponen un nuevo acelerador político en temas de terrorismo, que se analizan en otro apartado donde figuran las actuaciones de la Unión Europea en 2004, la actualización del

Plan de Acción contra el Terrorismo de 2001 y la interpretación de medidas y políticas a través de sus dos máximos responsables: Javier Solana y Grijs de Vries.

El propio Solana destaca la inteligencia como uno de los frentes prioritarios de la Unión Europea en la lucha contra el terrorismo, por lo que se ha dedicado un capítulo específico a este tema en su múltiple faceta de evitar atentados, orientar las decisiones políticas y educar a la opinión pública sobre la naturaleza de esta amenaza.

Este Documento se cierra con un apartado de conclusiones, una relación de algunas de las fuentes utilizadas y, por su interés, se acompaña como anexo documentación relacionada con el Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 25 y 26 de marzo de 2004: la Declaración del Consejo Europeo sobre la Lucha contra el Terrorismo; los Objetivos Estratégicos de la Unión Europea en la Lucha contra el Terrorismo (Plan de Acción de 2001 revisado); y la Declaración sobre la Solidaridad contra el Terrorismo acordada también en aquella reunión.

De cooperación policial bilateral a una política

Europea de seguridad

Javier Solana:

“De todas las prerrogativas de los Estados, la política de seguridad y defensa es, sin duda, la que más difícilmente se presta a un enfoque europeo colectivo; ahora bien, después de la moneda, es en esta dimensión en la que la Unión ha realizado los progresos más rápidos y espectaculares de los últimos cinco años” ⁽²⁵⁾.

El terrorismo no es un fenómeno nuevo en Europa y en un pasado no muy lejano lo han sufrido países como el Reino Unido e Irlanda Ejército Republicano Irlandés [IRA], Alemania (Baader-Meinhof), Italia (Brigadas Rojas), Francia (independentismo corso) o España (Grupos Revolucionarios Antifascistas Primero de Octubre [GRAPO] y ETA [Euzkaidi Ta Askatasuna]), un tipo de terrorismo de carácter

²⁵ En *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*, París, Instituto de Estudios de Seguridad, 2004.

autóctono, con coartada nacionalista o de extrema izquierda y en estos momentos claramente a la baja.

La percepción de los distintos países europeos del problema terrorista no ha sido la misma, en la medida que la mayor parte de los Estados miembros de la Unión Europea y sus ciudadanos se han mantenido al margen de sus efectos y que, salvo en los momentos de solidaridad y conmoción colectiva del 11-S y del 11-M, han considerado el terrorismo fundamentalmente como un problema de otros. A pesar de que los europeos fueron pioneros en percibir las acciones terroristas de mediados de los años sesenta y setenta como una amenaza colectiva, la lucha antiterrorista se desarrolló sin ánimo de crear estructuras supranacionales.

Los Estados miembros comenzaron a cooperar en los ámbitos de la Justicia y los asuntos de Interior de forma informal e intergubernamental, fuera del marco comunitario, a mediados de la década de los setenta. En el año 1975 los ministros de Justicia e Interior de la entonces Comunidad Europea crean el Grupo de Trevi a modo de foro informal establecido fuera del ámbito comunitario y pensado inicialmente para coordinar una respuesta efectiva al terrorismo. En el año 1990, Alemania, Francia y los países del Benelux firmaron el Acuerdo de Schengen, que fue un paso importante hacia la cooperación entre los Estados miembros en este sector. En los años posteriores, varios Estados miembros se adhirieron a dicho Acuerdo, cuyo objetivo era introducir una auténtica libertad de circulación de las personas sin controles en las fronteras internas, y se estableciesen al mismo tiempo medidas de apoyo en materia de controles en las fronteras exteriores, política de visados, cooperación policial y cooperación judicial en materia penal.

El Tratado de la Unión Europea (Maastricht), que entró en vigor en noviembre de 1993, supuso otro paso adelante, al incorporar la Justicia y los Asuntos de Interior en su marco institucional, añadiendo así otra dimensión a la construcción europea.

La entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, en mayo de 1999, incorporó las normas de Schengen al marco institucional de la Unión Europea. Uno de los principales objetivos del Tratado es mantener y desarrollar la Unión como una zona de libertad, seguridad y justicia en la que exista la libre circulación de las personas

combinada con medidas pertinentes relacionadas con el control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia.

Las disposiciones sobre cooperación en asuntos de Justicia e Interior constituyen el llamado “tercer pilar” de la Unión Europea. Problemas referidos a la seguridad interior, como la delincuencia organizada en general y el terrorismo en particular, se convierten por primera vez en una temática regulada de cooperación intergubernamental entre los Estados miembros.

La creación de una zona de la libertad, seguridad y justicia constituye un objetivo fundamental del Tratado de la Unión Europea. El Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) convoca a los ministros de Justicia y Asuntos de Interior una vez por bimestre, aproximadamente, para debatir sobre el desarrollo y la aplicación de la cooperación y las políticas comunes en ambos sectores.

Aún con dudas sobre la eficacia operativa de las disposiciones sobre cooperación en Justicia e Interior que recoge el Tratado de la Unión Europea, existen una serie de novedades con efectos positivos respecto a la situación existente hasta el año 1992: el “tercer pilar” incorpora a todos los Estados miembros dentro de un mismo sistema de referencia al que corresponde también una estructura de autoridad claramente delimitada y legalmente definida, lo cual facilita la aproximación integrada y coordinada que requiere cualquier estrategia común diseñada para el control de un fenómeno, como el terrorista, ampliamente transnacionalizado. Proporciona bases legales y mecanismos institucionales mediante los cuales desarrollar una cooperación judicial y policial más sistemática en el emergente campo europeo de la seguridad interior, al señalar oficialmente que el terrorismo constituye una materia de interés común y dotar con responsabilidades para la acción conjunta, en este sentido, tanto al Consejo de Ministros de Justicia e Interior como a un Comité de Coordinación, que en la práctica es el núcleo decisorio real dentro del “tercer pilar” y está compuesto por altos funcionarios de los distintos Estados miembros.

Estas innovaciones, en lo que se refiere a la cooperación judicial, suponen una mejora evidente con respecto a los arreglos no formalizados, a través de funcionarios de enlace, que se utilizaban previamente. El Tratado de la Unión Europea anticipa la organización de un sistema de información relevante en materia

de grave criminalidad transfronteriza dentro de la igualmente prevista Oficina Europea de Policía. El avance más significativo lo constituyó la Convención de Europol, firmada en el año 1995 por representantes de los quince gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea. De acuerdo con ella, dicho organismo policial tiene como objetivo mejorar la efectividad y cooperación de las distintas autoridades nacionales competentes para prevenir y combatir una serie de manifestaciones de la grave delincuencia organizada, entre las que se menciona expresamente el terrorismo, siempre que sean dos o más los países afectados. Entre sus principales tareas se encuentra las de recoger, analizar y distribuir tanto información como inteligencia criminal propiamente dicha, manteniendo para ello un sistema central informatizado de datos.

La cuestión del terrorismo no figuraba inicialmente, sin embargo, en los planes para el desarrollo de Europol por razones de índole principalmente política. Por una parte, debido a las concepciones diferentes e incluso discrepantes que existían sobre el fenómeno entre los distintos países; también debido a los diferentes modelos policiales, así como el recelo de determinadas autoridades estatales a incluir una materia cuyo tratamiento compartido implica el intercambio de datos sensibles con agencias foráneas. La paradoja consiste en que los Estados necesitan de la cooperación internacional para combatir con eficacia el terrorismo que les afecta directamente, pero al mismo tiempo tratan de preservar celosamente el control sobre los propósitos y el alcance de esta colaboración, se esfuerzan por retener soberanía en la materia.

Dificultades semejantes se han manifestado respecto a la cooperación judicial en materia penal. En junio de 1996 fue finalmente adoptado un convenio sobre procedimientos simplificados de extradición. Los avances en el tema de la extradición, un espacio judicial europeo, resulta esencial en la cooperación contra el terrorismo pues el beneficiario sería que los terroristas podrían aprovechar las diferencias entre las normativas vigentes en distintos países.

El Consejo Europeo de Tampere de 1999, en el ámbito judicial, destacó como piedra angular de la cooperación judicial el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales emitidas en los Estados miembros. Este principio está basado en la confianza que todos los Estados miembros tienen respecto de sus

ordenamientos de que éstos respetan los derechos y libertades fundamentales, las garantías procesales y los valores propios del Estado democrático y de Derecho, como principios básicos conformadores de la convivencia.

La Decisión-marco sobre orden europea de detención y entrega, adoptada por el Consejo de la Unión europea el 13 de junio de 2002 durante la Presidencia española, constituye la primera expresión del principio de reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales en materia de entrega de personas acusadas o condenadas por un delito.

La credibilidad que requiere una cooperación antiterrorista duradera, a fin de que los ciudadanos la perciban como necesaria y adecuada, resulta problemática en el marco del tercer pilar de la Unión Europea, debido a su carácter intergubernamental. El modo en que se produce la toma de decisiones hace que resulte muy complicado incluso para medios de comunicación, grupos de interés o parlamentarios nacionales o europeos realizar un seguimiento de los debates, todo lo cual hace virtualmente imposible una discusión pública sobre cualquier propuesta planteada o progreso alcanzado. Las disposiciones sobre cooperación en asuntos de Justicia e Interior, donde se inscribe básicamente la colaboración antiterrorista, elude mecanismos de supervisión estatal o comunitario, como el Parlamento Europeo. La ausencia de estructuras de control, la escasa transparencia que caracteriza al “tercer pilar” y la inexistencia de cauces formales a través de los cuales quienes son responsables de su desarrollo estén emplazados públicamente a rendir cuentas de las acciones emprendidas pueden suscitar en la opinión pública europea algunos indicadores de desconfianza hacia la imprescindible cooperación en la lucha contra el terrorismo que promueven sus gobiernos.

Posteriormente, y desde su entrada en el Tratado de la Unión Europea de 1992, la colaboración se institucionalizó pero las diferencias intraeuropeas a propósito de su tipificación jurídica, la extradición o el reconocimiento de sentencias postergaron el desarrollo multilateral previsto en los Consejos y el progreso se desvió a la vía bilateral, que utilizaron los países más sensibilizados como España, Italia, el Reino Unido, Francia y Bélgica.

Como se ha visto, a partir del Tratado de Amsterdam, en 1999 los jefes de Estado y de Gobierno inician los trabajos para reforzar las competencias de la Unión Europea en los campos de la Justicia y de los asuntos Interiores.

Sin duda, la cooperación judicial y policial se ha intensificado cualitativa y cuantitativamente durante los últimos años porque es evidente que, con la nueva dimensión terrorista, el futuro de la seguridad europea no radica solamente en los planteamientos tradicionales de seguridad, defensa exterior y relaciones exteriores, sino también, y de modo muy especial, en aspectos de la seguridad interior, hasta el punto de que la seguridad interior ha dejado de ser una política secundaria respecto de las anteriores.

En este escenario, los atentados perpetrados en los Estados Unidos el 11-S provocan una gran conmoción. La Unión Europea decide pasar a una velocidad superior, que en este ámbito de la Justicia e Interior supondrá avances significativos en la ampliación de las competencias de Europol, la creación de Eurojust o la entrada en vigor de la Euro Orden. En cualquier caso, el 11-S cambia el panorama.

La Unión Europea y el 11-S

Los actos terroristas del 11-S han supuesto una profunda revisión de las expectativas que el mundo occidental había forjado para un futuro inmediato de estabilidad y progreso; expectativas fundamentalmente basadas en el final del antagonismo entre bloques e ideologías. Los conflictos regionales o las desigualdades sociales y económicas sólo eran percibidas por las sociedades avanzadas como hechos puntuales que quedarían diluidos dentro del fenómeno de la globalización que, para unos, conduciría a una nueva *pax romana* universal, aunque para otros, los menos, de ese fenómeno, producto del progreso tecnológico, sólo cabe esperar un mayor distanciamiento entre sociedades ricas y sociedades pobres.

En cualquier caso, este nuevo contexto mundial garantizaba a los países, a los ciudadanos, unos suficientes niveles de seguridad externa que difícilmente podrían hacer prever hechos que pudieran generar un temor colectivo de tal magnitud, no ya en cuanto a la seguridad externa sino especialmente respecto a la seguridad interna, que sin duda alguna tiene unos efectos más inmediatos para la percepción de riesgo

por parte de la sociedad. Si a ello se añade que esos riesgos que afectan directamente al seno de la sociedad civil carecen, en gran medida, de una identidad fácilmente constatable, de una localización de la fuente del peligro, del “enemigo” al que hay que combatir, se produce un efecto multiplicador de la sensación de riesgo y, lo que quizá es más preocupante, una imperiosa necesidad de reaccionar, aunque no se conozcan con exactitud qué medios son los más adecuados para combatir o neutralizar esos peligros, qué causas dan lugar, racional o irracionalmente, a esos ataques, qué medidas han de adoptarse para prevenir esas causas.

Estas consideraciones pueden contribuir, en cierto modo, a explicar la situación producida tras los bárbaros atentados del 11-S; atentados que sólo unos pocos podían intuir, muy remotamente, que pudieran ocurrir en el lugar en que se produjeron y con tan terribles efectos. Quizá ello también contribuyera al estupor, a la consternación, plenamente justificados, que ocasionaron en todo el mundo y, lógicamente, la primera reacción no sólo fue de solidaridad sino también, y principalmente, de ineludible necesidad de unidad de esfuerzos de todo el mundo civilizado para combatir a un enemigo que, a partir de aquel momento, suponía un riesgo cierto en cualquier lugar y en cualquier momento, como desgraciadamente más tarde se comprobó (Casablanca, Madrid, Oriente Próximo, Irak, Rusia-Chechenia, Indonesia, Colombia, etc, hasta un total de 43 atentados en 2002 y 45 en el año 2003).

La Unión Europea, tal como más adelante se expondrá detalladamente, reaccionó de modo inmediato ante los actos terroristas del 11-S: el Consejo Europeo se reunió el 21 de septiembre en sesión extraordinaria y adoptó un plan de acción destinado a reforzar la cooperación policial y judicial, desarrollar instrumentos jurídicos internacionales, poner fin a la financiación del terrorismo, reforzar la seguridad aérea y buscar una mejor coherencia entre las políticas de los países de la Unión. Este Consejo extraordinario tuvo su refrendo en el celebrado en Laeken en diciembre del mismo año, en el que se llegó a un acuerdo político sobre dos decisiones marco estrechamente vinculadas, una relativa a la lucha contra el terrorismo y otra a la orden de detención europea, ambas aprobadas el 13 de junio de 2002.

La evolución, en los últimos tres años, de esa nueva orientación de la política de seguridad ha sido de una relevancia tal que podría afirmarse que en este campo se

ha avanzado en este periodo más que durante toda la etapa anterior de vida de la Comunidad-Unión Europea. Pero, en cualquier caso, esa evolución ha estado y está marcada, de modo permanente, por tres principios:

1. El respeto de los derechos humanos, las libertades fundamentales, la garantía de la dignidad del ser humano, y la protección de esos derechos, tanto de los individuos como de las instituciones.
2. En segundo lugar, las medidas y las actuaciones contra el terrorismo han de estar enmarcadas en la legalidad internacional y, en este sentido, la referencia inequívoca está constituida por las decisiones de Naciones Unidas.
3. La lucha antiterrorista, en el marco de los dos principios antes indicados, ha de tener un carácter prioritariamente preventivo y ello sólo es posible a través de un compromiso global en el que participen activamente todas las sociedades e instituciones democráticas.

En este contexto, la Unión Europea ha llevado a cabo, a partir del 11-S, muy diversas iniciativas, cuyo alcance fácilmente puede deducirse de la breve descripción que sobre las mismas a continuación se expone:

Consejo Europeo Extraordinario de 21 de septiembre de 2001

Acordó un plan de acción en el que se parte de que la lucha contra el terrorismo ha de ser un objetivo prioritario de la Unión Europea en cuanto que constituye un reto para Europa y para el mundo. El plan constituye una auténtica declaración política, en el que se ofrece toda la colaboración para llevar ante la Justicia y castigar a los autores, los responsables y los cómplices de los actos terroristas del 11-S. Y, asimismo, se manifiesta el compromiso de los países miembros, cada uno según sus medios, a tomar parte en las acciones que, según la resolución 1368 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, legítimamente podía emprender Estados Unidos. En este sentido, se formula un llamamiento a una coalición mundial lo más amplia posible contra el terrorismo, bajo los auspicios de Naciones Unidas.

Se insiste en la declaración en el firme rechazo de posibles intentos de vinculación entre los grupos de terroristas fanáticos y el mundo árabe y musulmán, desligando

las acciones terroristas de una determinada confesión religiosa o de unos determinados países.

Se trata, en definitiva, de una declaración destinada a reforzar la cooperación policial y judicial, a desarrollar instrumentos jurídicos internacionales, a poner fin a la financiación del terrorismo, a reforzar la seguridad aérea y, en último extremo, a buscar una mejor coherencia entre las políticas de la Unión, dando nuevo impulso a las medidas acordadas en Tampere, respaldando las presentadas por la Comisión y el Parlamento y asignando mayores competencias a Eurojust y a Europol.

No deja de ser significativo que, en el contexto de la declaración, se esté reconociendo implícitamente que hasta el momento la Unión Europea no se había planteado el riesgo del terrorismo como una grave amenaza real cuya erradicación había de ser considerada un objetivo prioritario de la Unión, que no puede dejarse a libre voluntad de acciones puntuales por parte de los Estados miembros o a planteamientos limitados a la cooperación bilateral. En las conclusiones de la Presidencia se insiste en el compromiso que la Unión Europea debe mantener en el contexto mundial:

“La lucha contra el terrorismo exige de la Unión una mayor participación en los esfuerzos de la comunidad internacional para prevenir y estabilizar los conflictos regionales”, puesto que “la integración de todos los países en un sistema mundial equitativo de seguridad, de prosperidad y de mejor desarrollo constituye la condición de una comunidad fuerte y duradera para luchar contra el terrorismo.”

Conviene advertir que los países más implicados en esta iniciativa contaron con el apoyo de la Comisión y del Parlamento, cuya Comisión de JAI había aprobado, en julio de ese mismo año, una recomendación sobre el terrorismo (Informe Watson), en la que se pedía al Consejo una definición compartida de terrorismo, la supresión de la extradición, la puesta en marcha de una orden de busca y captura europea y el principio de reconocimiento mutuo de sentencias.

De acuerdo con estas peticiones, en la reunión de los ministros del JAI (27 de septiembre de 2001) se decidió que Eurojust entrara en vigor a principios de 2002, al tiempo que se le dotaba de una unidad especializada en la lucha contra el

terrorismo, en la que debían colaborar los responsables nacionales especializados, y se reforzaban los equipos conjuntos de investigación con unidades integradas de fiscales, magistrados y policías. Asimismo, el Consejo encomendó a Europol la constitución de un grupo especializado en antiterrorismo, integrado por equipos policiales y de inteligencia, y se acordó incrementar la disponibilidad de información desde los Estados miembros hacia sus unidades de análisis. Como complemento de todo ello, se determinó agilizar la gestión del Sistema de Información Schengen (SIS) y la promoción de acuerdos con Estados Unidos para acreditar enlaces, intercambiar información y establecer un mecanismo de comunicación permanente.

Estas peticiones fueron íntegramente adoptadas en el año siguiente, 2002, en el que se inicia un programa de Evaluación Estratégica de la Situación y Tendencias Terroristas.

Consejo Europeo (informal)

celebrado en Gante el 19 de octubre de 2001

Dio lugar a una Declaración sobre “Consecuencias de los atentados del 11-S y lucha contra el terrorismo”. En esta Declaración, tras afirmar la decisión del Consejo de combatir el terrorismo en todas sus formas y en todo el mundo, se indica que, en la fecha de celebración del Consejo, se han acometido ya 79 acciones en aplicación del Plan de Acción contra el Terrorismo, aprobado el 21 de septiembre de ese mismo año. No obstante, sin perder de vista el conjunto de dichas acciones, se considera que debe prestarse especial atención a los siguientes cuatro aspectos, que deberán materializarse con la máxima brevedad:

1. La aprobación, con motivo del JAI de los días 6 y 7 de diciembre próximo, a partir de los progresos ya realizados, de los detalles prácticos del mandamiento de detención europeo, de la definición común de la tipicidad del terrorismo y la inmovilización de activos. El Consejo Europeo reafirma su resolución de suprimir el principio de la doble tipicidad para un amplio espectro de hechos, en particular de los delitos de terrorismo, que den lugar a una solicitud de entrega directa.

2. La intensificación de la cooperación entre los servicios operativos encargados de la lucha antiterrorista: Europol, Eurojust, los servicios de información, la policía y las autoridades judiciales. Dicha cooperación deberá permitir, en particular, el establecimiento de una lista de las organizaciones terroristas antes del final del año.
3. La lucha eficaz contra la financiación del terrorismo, mediante la aprobación formal de la Directiva contra el blanqueo de capitales y la ratificación acelerada por todos los Estados miembros del convenio de Naciones Unidas contra la financiación del terrorismo. Además, los compromisos asumidos en el Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el Blanqueo de Capitales (GAFI), cuyo mandato debería ampliarse, han de traducirse antes del final del año en instrumentos normativos.
4. La aprobación sin dilación de las propuestas de la Comisión sobre seguridad aérea.

Por otra parte, en el mismo Consejo, se acuerda exponer la disponibilidad de la Unión Europea para adquirir compromisos firmes con Estados Unidos en materias tales como:

1. Facilitar la asistencia judicial entre las autoridades estadounidenses competentes y las de los Estados miembros, así como la extradición por terrorismo, de conformidad con las normas constitucionales de los Estados de la Unión.
2. La intensificación del esfuerzo común en materia de no proliferación y control de las exportaciones, tanto para las armas como para los productos químicos, bacteriológicos y nucleares que pueden ser utilizados con fines terroristas.
3. La intensificación de la cooperación para garantizar la seguridad de pasaportes y visados, así como la lucha contra la falsificación de documentos.

La parte final de la Declaración insiste en la necesidad de evitar una confusión perniciosa entre terrorismo y mundo árabe y musulmán y se considera indispensable:

“Favorecer un diálogo de igual a igual entre nuestras civilizaciones, especialmente en el marco del Proceso de Barcelona pero también mediante una política activa de intercambios culturales.”

Todos estos objetivos fueron recogidos formalmente en los posteriores Consejos Europeos, tal como más adelante se indica.

Consejo Europeo de 27 de diciembre de 2001.

Decisión marco sobre la lucha contra el terrorismo

Define el concepto de delito terrorista como aquel cometido intencionalmente por un individuo o grupo contra uno o más países, sus instituciones o ciudadanos, con el fin de intimidarles y de alterar gravemente o destruir las estructuras políticas, económicas, medioambientales o sociales de un país y se estableció que un grupo terrorista es una organización estructurada, establecida durante un cierto periodo de tiempo, de más de dos personas que actúan de manera concertada para cometer actos terroristas.

Esta definición encierra una distinción evidente entre los delitos de terrorismo y los delitos comunes y, consecuentemente, los derechos jurídicos afectados también han de ser distintos. Aunque los delitos terroristas puedan equipararse, en cuanto a sus efectos inmediatos, a los delitos comunes, puesto que en ambos casos generalmente se ven afectadas la integridad física o psíquica de particulares o grupos, su propiedad o su libertad, la distinción radica en que los primeros –los delitos terroristas- tienen como finalidad última atacar o destruir las estructuras antes indicadas.

En la Decisión-marco se enumeran una serie de delitos que, aunque coinciden en algunos casos con los considerados “comunes”, pasan a la categoría de terroristas cuando intencionalmente se dirijan contra uno o más países con el propósito descrito en la definición. Entre ellos figuran el asesinato; las lesiones corporales; el secuestro y la toma de rehenes; las amenazas y la extorsión; hurto y robo; fabricación, posesión, adquisición, transporte o suministro de armas o explosivos; daños a instalaciones estatales o gubernamentales, medios de transporte público, infraestructuras, lugares de uso público y propiedad, tanto públicas como privadas.

En todos estos casos, los Estados serán competentes para actuar cuando el delito se cometa total o parcialmente en su territorio, independientemente de la condición o nacionalidad de la persona implicada (principio de territorialidad); cuando el delincuente sea un nacional de dicho Estado (principio de personalidad activa); cuando el delito se cometa en provecho de una persona jurídica establecida en el territorio de dicho Estado o cuando el delito se cometa contra sus instituciones o ciudadanos.

En este Consejo se aprobó un *Reglamento sobre medidas restrictivas específicas* que incluye diversas medidas de carácter complementario a los procedimientos administrativos y judiciales para la lucha contra el terrorismo. Estas medidas serán aplicadas a una serie de personas, grupos y entidades que, por primera vez, aparecen expresamente incluidas una relación inicial que podrá ser objeto de revisión, modificación, ampliación o supresión. En dicha relación estarán incluidas:

1. Las personas físicas que cometan o traten de cometer un acto de terrorismo, participe en él o faciliten su comisión.
2. Las personas jurídicas, grupos o entidades que cometan o traten de cometer un acto de terrorismo, participen en él o faciliten su comisión.
3. Las personas jurídicas, grupos o entidades que sean propiedad o estén controlados por una o más personas físicas o jurídicas, grupos o entidades a que se refieren los dos apartados anteriores.
4. Las personas físicas o jurídicas, grupos o entidades que actúen en nombre o bajo la dirección de una o más personas físicas o jurídicas, grupos o entidades a que se refieren los dos primeros apartados.

Decisión-marco del Consejo de la Unión Europea

de 13 de junio de 2002

El Consejo, considerando que el terrorismo constituye una de las violaciones más graves de los principios y valores en los se fundamenta la Unión, adopta esta Decisión cuyos objetivos y finalidades se exponen en los considerandos de la misma, entre los que pueden destacarse los siguientes:

1. Conveniencia de realizar una aproximación de la definición de los delitos de terrorismo en los Estados miembros, incluidos los delitos relativos a los grupos terroristas y, por otra parte, “deberían preverse para las personas físicas y jurídicas que cometan o sean responsables de tales delitos penas y sanciones acordes con la gravedad de los mismos”.
2. Conveniencia de establecer normas sobre competencia para garantizar que puedan emprenderse acciones judiciales eficaces contra cualquier delito de terrorismo.
3. Adopción de medidas para atender a las víctimas del terrorismo.

Considera el Consejo que tales objetivos:

“No pueden alcanzarse de manera suficiente por los Estados miembros unilateralmente, y, por consiguiente, en aras de la necesaria reciprocidad, pueden lograrse mejor a nivel comunitario [...] y la Unión puede adoptar medidas, de conformidad con el principio de subsidiariedad”, añadiendo que “la presente Decisión-marco no rige las actividades de las fuerzas armadas en periodo de conflicto armado, en el sentido de estos términos en Derecho Internacional Humanitario, que se rigen por dicho Derecho, ni las actividades de las fuerzas armadas de un Estado en ejercicio de sus funciones oficiales en la medida en que se rigen por otras normas de Derecho Internacional.”

En atención a dichos considerandos, la Decisión-marco tipifica los delitos de terrorismo, incluidos los relativos a un grupo terrorista, y los delitos ligados a las actividades terroristas; determina genéricamente las sanciones a que dan lugar; establece la responsabilidad de las personas jurídicas en este tipo de delitos y delimita las competencias y acciones penales que corresponden ejercer a los Estados miembros en los distintos supuestos de delitos de terrorismo. Significativa es la previsión contenida en el artículo 6, en el que, bajo el título de “Circunstancias específicas” se establece que las penas por delitos de terrorismo podrán reducirse si el autor del delito:

1. Abandona la actividad terrorista, y proporciona a las autoridades administrativas o judiciales información que éstas no hubieran podido obtener de otra forma, y que les ayude a:
 - Impedir o atenuar los efectos del delito.
 - Identificar o procesar a los otros autores del delito.
 - Encontrar pruebas.
 - Impedir que se cometan otros delitos.

El cumplimiento del contenido de esta Decisión-marco deberá realizarse por todos los Estados miembros, a más tardar el 31 de diciembre de 2002 y, a estos efectos, el Consejo evaluará, antes del 31 de diciembre de 2003, si los Estados miembros han adoptado las medidas necesarias para observar este cumplimiento.

Consejo Europeo de Sevilla de 21 y 22 de junio de 2002

Como anexo V a los acuerdos de este Consejo figura un “Proyecto de declaración del Consejo Europeo sobre la contribución de la PESC, incluida la PESD, en la lucha contra el terrorismo” en el que se constatan:

“Los importantes logros alcanzados en la aplicación del Plan de Acción en la Lucha contra el Terrorismo y reitera que la misma continuará siendo un objetivo prioritario de la Unión Europea y un punto central de su política de relaciones exteriores”; y el Consejo “acoge con satisfacción los progresos alcanzados en la aplicación de la PESD, con arreglo a la Declaración de operatividad de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa (PESD)”, ya que “mediante las capacidades militares y civiles desarrolladas por la Unión Europea para las operaciones de gestión de crisis la PESD adquirirá más fuerza y contribuirá mejor a la lucha contra el terrorismo.”

Y por ello la acción prioritaria de la Unión Europea, incluso en el ámbito de la PESC y de la PESD, relativa a la lucha contra el terrorismo, deberá centrarse en:

1. Dedicar mayores esfuerzos a la prevención de conflictos.

2. Profundizar el diálogo político con terceros países para promover la lucha contra el terrorismo, incluido el fomento de los derechos humanos y la democracia, así como la no proliferación y el control de armamentos, y proporcionándoles asistencia internacional adecuada.
3. Reforzar acuerdos para compartir información y desarrollar la elaboración de evaluaciones de situación e informes de alerta rápida, sobre la base de la más amplia gama de fuentes posible.
4. Desarrollar nuestra evaluación común de la amenaza terrorista contra los Estados de gestión de crisis, incluida la amenaza terrorista de destrucción masiva.
5. Determinar las capacidades militares requeridas para proteger a las fuerzas desplegadas en operaciones de crisis en la Unión Europea contra ataques terroristas.
6. Estudiar más a fondo la forma en que pueden emplearse las capacidades militares o civiles para ayudar a proteger a la población civil contra los efectos de los ataques terroristas.

Declaración de Laeken

(reunión del Consejo Europeo el 15 de diciembre de 2001)

La Reunión de Laeken tenía como eje central el debate sobre el futuro de la Unión Europea. Para elaborar respuestas a una serie de interrogantes que sobre el futuro de la Unión Europea se venían planteando se acordó la formación de una Convención Europea que, bajo la presidencia de Giscard d'Estaing, debería constituirse el 1 de marzo de 2002 y, a partir de esas respuestas, elaborar un proyecto de Tratado Constitucional. En octubre de 2002 fue presentado el proyecto de Tratado Constitucional.

En el marco de ese objetivo, la Declaración señala que la confianza en un orden mundial estable ha sido truncada por los acontecimientos del 11-S:

“Las fuerzas contrarias no han desaparecido. El fanatismo religioso, el nacionalismo étnico, el racismo y el terrorismo se intensifican y siguen siendo alimentados por los conflictos regionales, la pobreza y el subdesarrollo.”

Ante esta realidad, ¿cuál es el papel de Europa? ¿No debería Europa, ahora por fin unificada, desempeñar un papel de liderazgo en un nuevo orden planetario, el de una potencia a la vez capaz de desempeñar una función estabilizadora a nivel mundial y de ser punto de referencia para numerosos países y pueblos? Ante estos interrogantes, en la propia Declaración se responde que:

“...el papel que debe desempeñar –la Unión Europea- es el de una potencia que lucha decididamente contra cualquier violencia, terror y fanatismo, pero que tampoco cierra los ojos ante las injusticias flagrantes que existen en el mundo.”

Sin perjuicio de las reflexiones que sobre el terrorismo se plantearan en esa Convención, en Laeken se llegó a un acuerdo político sobre dos decisiones-marco estrechamente vinculadas: una relativa a la lucha contra el terrorismo y otra a la orden de detención europea (ambas decisiones fueron adoptadas el 13 de junio de 2002) .

En las conclusiones de la Presidencia se incluye una “Declaración de operatividad de la PECSO” en la que se manifiesta que:

“Gracias a la continuación del desarrollo de las PESD, al fortalecimiento de sus capacidades, tanto civiles como militares, y a la creación en su seno de las estructuras adecuadas, la Unión es ya capaz de conducir operaciones de gestión de crisis [...], aunque “el desarrollo de las capacidades militares no implica la creación de un ejército europeo”, pero “es necesario el desarrollo equilibrado de las capacidades civiles y militares para una gestión de crisis eficaz por parte de la Unión: ello implica una coordinación estrecha entre todos los medios e instrumentos, tanto civiles como militares, de que dispone la Unión.”

Entrada en vigor (el 1 de febrero de 2003)

del Tratado de Niza suscrito el 26 de febrero de 2001

Introdujo la posibilidad, con algunas condiciones, de instaurar cooperaciones reforzadas en el ámbito de la PESC ⁽²⁶⁾ para la puesta en práctica de una acción común o de una posición común. Estas cooperaciones reforzadas no pueden referirse a cuestiones que tengan implicaciones militares o relativas al ámbito de la defensa.

Consejo Europeo de 28 de febrero de 2002

Sobre la base del Tratado de Niza, crea Eurojust con el fin de reforzar la lucha contra las formas graves de criminalidad, incluido el terrorismo. El objetivo de Eurojust es el de facilitar la interacción entre las autoridades judiciales, a la vez que ofrece a las personas sospechosas o condenadas las garantías necesarias. Se trata de un órgano de la Unión Europea que tiene, entre otras, la misión de mejorar la cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros, en particular facilitando la ejecución de la asistencia judicial internacional y de las solicitudes de extradición en el ámbito de la delincuencia grave, especialmente en los casos de delincuencia organizada.

Acuerdo de cooperación con la Federación de Rusia

(noviembre de 2002)

En la X Cumbre entre la Unión Europea y la Federación de Rusia, celebrada en Bruselas el 11 de noviembre de 2002, ambas partes suscribieron un Plan de Acción Antiterrorista cuya finalidad es reforzar la cooperación judicial y establecer los protocolos de lucha contra la financiación del terrorismo y la no proliferación de

²⁶ La PESC (Política Exterior de Seguridad Común) quedó instituida y regulada en el título V del Tratado de la Unión Europea (TUE), conocido como de Maastricht. Sustituye a la Cooperación Política Europea (CPE) y prevé la definición a largo plazo de una política común de defensa, que podría conducir, llegado el caso, a una defensa común.

Como parte de la PESC, la Unión creó también una política europea de seguridad y defensa (PESD) con la posibilidad, en caso de que así se acordara posteriormente, de crear una estructura de defensa común. En diciembre de 2003, la UE adoptó una estrategia europea de seguridad y desde entonces han llegado a un acuerdo sobre su misión básica y sus ámbitos de actuación prioritarios: la lucha contra el terrorismo, una estrategia para Oriente Medio y una política global sobre Bosnia y Herzegovina. Para disponer de una capacidad de intervención dotada de credibilidad, se establecieron las actuaciones o misiones que podría emprender una fuerza militar (las denominadas Petersberg), que incluían las misiones humanitarias y de salvamento, el mantenimiento de la paz, la gestión de las crisis e incluso la pacificación.

armas de destrucción masiva. Este acuerdo tiene un especial significado al haberse suscrito tras el acto terrorista del teatro *Dubrovca*, de Moscú, y adquiere una relevante actualidad y vigencia tras el brutal acto terrorista ocurrido recientemente en la escuela de Beslan.

Consejo Europeo de 12 de diciembre de 2003:

estrategia europea de seguridad (“Una Europa segura en un mundo mejor”)

El llamado Documento Solana, que tiene por título “Una Europa segura en un mundo mejor”, fue aprobado por el Consejo de 12 de diciembre de 2003. En él se contienen las líneas básicas sobre una estrategia para la política exterior y de seguridad y, por primera vez, se intenta concretar las amenazas que pueden afectar a la Unión Europea y determinar los objetivos estratégicos y los medios necesarios para combatir esos posibles peligros. Se trata de una estrategia adaptada a la situación de la UE en el contexto internacional y a los nuevos escenarios estratégicos en los que a Europa le corresponde, y está obligada a desempeñar un papel esencial. Para ello, según se indica en el Documento:

“Hay que ser más activos, más coherentes, aumentar nuestras capacidades, así como desarrollar una estrategia que favorezca la intervención temprana, rápida y, en caso necesario, contundente [...]; debemos estar preparados para actuar antes de que se produzca una crisis. Nunca es demasiado pronto para empezar a prevenir los conflictos y amenazas.”

Se parte, en el documento, de la afirmación de que el terrorismo representa una creciente amenaza estratégica para toda Europa puesto que Europa es, al mismo tiempo, objetivo y base del terrorismo. Junto a ese fenómeno terrorista, y estrechamente relacionado con él, se sitúan otras amenazas y factores de riesgo, tales como las armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición del Estado y la delincuencia organizada.

En ese contexto de riesgos ciertos, Europa debe marcarse unos objetivos estratégicos, partiendo del hecho de que ninguna de las nuevas amenazas es meramente militar y, por lo tanto, no puede atajarse únicamente con medios militares sino que, por el contrario, cada una de ellas requiere una variada combinación de

instrumentos, medios y objetivos (servicios de información, instrumentos policiales, judiciales, militares...). Pero ello tiene una efectividad limitada si no se asienta en una eficaz cooperación internacional:

“Tenemos que construir un orden internacional basado en multilateralismo efectivo.”

Y en esta cooperación, la política de seguridad y defensa de la Unión Europea no es una cuestión de elección, sino de necesidad.

En definitiva, se ha dicho que el Documento Solana puede definirse como la “toma de conciencia de la Unión sobre su papel en el mundo”, y ese papel pasa necesariamente por un compromiso activo en la lucha contra el terrorismo o contra cualquier forma de desestabilización de la convivencia entre los pueblos y de la seguridad de sus ciudadanos.

Como último apunte sobre los principales avances efectivos de la Unión Europea en la lucha contra el terrorismo, en el ámbito de los temas de Justicia e Interior, se ha realizado un intenso trabajo de coordinación judicial y policial donde conviene destacar la entrada en vigor el 1 de enero de 2004 de la llamada Euro Orden, regulada en España a través de la Ley 3/2003, de 14 de marzo, sobre la orden europea de detención y entrega; y la Ley Orgánica 2/2003, de 14 de marzo, complementaria de la anterior. A partir del 1 de enero de 2004, se comenzó a aplicar el nuevo sistema de entregas establecido en la Ley 3/2003, de 14 de marzo, en relación con órdenes europeas provenientes de Estados que hayan comunicado a la Secretaría General del Consejo y a la Comisión Europea el texto y la entrada en vigor de sus disposiciones de transposición de la Decisión-marco.

Seguridad interior/exterior

Como puede deducirse de la síntesis de iniciativas adoptadas por la Unión Europea, la Seguridad Interior Europea (SIE) no pretende reemplazar a los Estados en sus responsabilidades, ni sustituir acuerdos bilaterales o multilaterales en esta materia, sino gestionar los nuevos riesgos de seguridad que los Estados miembros acuerden. No obstante, la SIE ha evolucionado hacia unos planteamientos de interacción con la seguridad exterior, inexistentes anteriormente. Y ello conduce a un proceso de

revisión del peso específico que le corresponde a la SIE en el conjunto de la proyección internacional europea.

Esa revisión pasa, en primer lugar, por la necesidad de contemplar medidas complementarias o compensatorias derivadas de la desaparición de fronteras intraeuropeas que, a su vez, se fundamenta en la voluntad decidida de crear, en el horizonte que en aquellos años se preveía para el año 2004, un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia. Este objetivo es difícilmente alcanzable si no se prevén efectivas medidas de cooperación relativas al refuerzo de la seguridad de las fronteras exteriores europeas y a los aspectos de inmigración, aduanas y policía, porque es obvio que la supresión de fronteras internas genera, en cierta medida, un riesgo añadido a la seguridad interior de los Estados (incremento de delitos transfronterizos, en los que las administraciones policiales y de justicia se encuentran en condiciones de inferioridad respecto a la delincuencia organizada, que dispone de medios para beneficiarse, en cada caso, de las diferencias que puedan existir entre las legislaciones de los distintos Estados).

En segundo lugar, esa revisión viene impuesta por el contexto de las nuevas circunstancias que inciden en el concepto de seguridad. Durante muchos años las políticas activas de la Unión Europea en esta materia se orientaron casi exclusivamente hacia los aspectos estratégicos, militares o diplomáticos de la seguridad exterior, relegando la seguridad interior a un plano secundario, puesto que la percepción de peligro o amenaza para los Estados y para los ciudadanos estaba directamente relacionada con el exterior. Si a ello se une la estrecha vinculación que existe entre seguridad interior y soberanía, se explica fácilmente que los aspectos de la seguridad interior no figuraran entre las prioridades de las políticas europeas.

El 11-S vino a mostrar que la seguridad interior pasaba de ocupar un plano fundamentalmente "local" para situarse en un contexto internacional en el que las amenazas y los riesgos ciertos participan también de ese nuevo concepto de globalización. Ciertamente, los principales problemas a los que, durante los últimos años, se enfrenta la seguridad interior tienen una clara dimensión transnacional: narcotráfico, crimen organizado, financiación del delito, trata de seres humanos. Si a esos aspectos delictivos añadimos el nuevo riesgo del terrorismo, directa o indirectamente relacionado con los anteriores, concluiremos que la seguridad interior

adquiere una nueva dimensión, tanto en la percepción de los ciudadanos como de las instituciones.

La PESD: lucha contra el terrorismo

Aunque los actos terroristas del 11-S a las Torres Gemelas de Nueva York y posteriormente el del 11-M en Madrid (primer gran atentado islamista en Europa) han marcado realmente un antes y un después en la actividad terrorista mundial y han llegado a convertirse en paradigmas, debemos tener en cuenta que la actividad terrorista a nivel mundial viene efectuándose desde mucho tiempo antes.

A un terrorismo de baja intensidad en los años sesenta y setenta le siguió uno masivo a mediados de los ochenta, con episodios como los de Pakistán o Lockerbie, el del World Trade Center de Nueva York o el de gas sarín en el metro de Tokio, ya en el año 1995.

Los atentados del Grupo Islámico Armado (GIA) en suelo francés, en los años 1995 y 1996, e incluso el secuestro del Airbus de Air France en Argel en diciembre de 1994 con la intención de estrellarlo sobre París, constituyen antecedentes importantes de terrorismo islamista con objetivos ambiciosos en Europa.

Situaciones como ésta se deben a la difusa línea que separa el apoyo político o la contribución financiera a determinadas causas del proselitismo de causas terroristas.

Desde su lanzamiento en la Cumbre de Saint-Malo, en diciembre de 1998, por Francia y Gran Bretaña, las bases legales de la PESD se hallan ahora ancladas en el Tratado, contando la Unión Europea con estructuras permanentes para la toma de decisiones y la realización de operaciones tales como el Comité Político y de Seguridad, Comité Militar, Estado Mayor, Unidad de Planeamiento, Comité para la Gestión Civil de Crisis, Agencia de Armamentos, Centro de Situación, etc.; en total, actualmente algo más de 200 personas al servicio de la PESD. El objetivo principal durante el periodo inicial fue poner en marcha una política eficaz para gestionar las crisis externas (Kosovo jugó aquí un papel principal, pues creó en los países europeos la conciencia de la necesidad de actuar conjuntamente). Asimismo las misiones *Petersberg* han ido siendo ampliadas hasta integrar operaciones militares.

La aprobación en diciembre de 2003 de la Estrategia Europea de Seguridad, a propuesta del representante permanente de la PESC, significó un punto álgido en este proceso. Naturalmente el escenario internacional posterior al 11-S es profundamente diferente de la situación creada tras la crisis de Kosovo; ni Irak ni Afganistán son los Balcanes, y tras la ampliación de la Unión a 25, la PESD contará con una dinámica distinta a la que han tenido los 15 Estados miembros. Pero eso no significa que, dado el contexto internacional, la creciente responsabilidad de la Unión en el escenario internacional como actor global haya disminuido. Antes al contrario.

En el desarrollo de la PESD han tenido lugar varias fases. Desde su inicio en la cumbre francobritánica de Saint-Malo, la PESD ha estado determinada por dos factores esenciales: por un lado, la evolución del escenario internacional y, por otro, el desarrollo de la política exterior de Estados Unidos. En Saint-Malo, Francia y el Reino Unido establecieron la necesidad de que la Unión desarrollara una dimensión militar, cuya ausencia se había notado de forma tan aguda en las sucesivas crisis de la antigua Yugoslavia. El objetivo era ampliar el abanico de medios de acción de la Unión Europea, hasta ahora limitados al terreno de la *soft politics* (ayuda al desarrollo, acuerdos comerciales, cooperación técnica e industrial, ayuda humanitaria, desarrollo institucional, etc.).

La PESD en su primera formulación estaba centrada fundamentalmente en la estabilización de crisis externas, cuyo modelo fue el despliegue de las tropas IFOR por la OTAN en Bosnia desde 1995. A lo largo de estos últimos años, la situación internacional se ha visto modificada por la emergencia del hiperterrorismo, una nueva perspectiva estratégica de Estados Unidos, y la situación creada por la guerra en Irak. Dentro de la Unión, los dos objetivos principales han sido llevar a cabo con éxito la ampliación y la negociación del Tratado Constitucional. Paralelamente, y de forma un tanto autónoma, la PESD, además de crear una capacidad militar creíble, que fundamente la política exterior de la Unión, ha incorporado progresivamente otra serie de objetivos: la protección de la seguridad de sus ciudadanos, la aceptación de una responsabilidad global creciente en la estabilización de crisis exteriores, y la coordinación de la estrategia europea frente a las amenazas definidas con otras estrategias, en particular la decidida por Estados Unidos para combatir el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, y las consecuencias desestabilizadoras de los Estados fallidos o rebeldes.

Tras la aprobación del Tratado Constitucional se abordan ahora la creación de nuevos mecanismos institucionales, como la figura del ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, y la inclusión de nuevas fórmulas que permitan la realización de acciones conjuntas entre aquellos Estados miembros que lo deseen. El contexto en el que actualmente se encuentra la PESD es el de un aumento de las situaciones de crisis y de la inestabilidad internacional. Los instrumentos y las capacidades de la Unión, tanto civiles como militares, necesitaban ser incorporados a una estrategia de seguridad global, capaz de movilizar todos los recursos disponibles. Este fue el éxito alcanzado en la Cumbre de Salónica, con la adopción de la Estrategia Europea de Seguridad por los 25 jefes de Estado y de Gobierno. De esta manera, la Unión Europea ha sentado las bases para poder convertirse progresivamente en un actor de seguridad global, con capacidad de respuesta tanto frente al terrorismo o la proliferación de armas nucleares, como frente a otras fuentes más tradicionales de inestabilidad, tales como los conflictos regionales, la quiebra de los Estados o el crimen transnacional organizado. Por ello, el Documento de la Estrategia Europea de Seguridad se fundamenta en la convicción de que la seguridad de los ciudadanos y la promoción de los valores que la Unión Europea quiere defender se basan en tres objetivos estratégicos:

1. Una capacidad efectiva de respuesta frente a las amenazas exteriores.
2. La construcción de una seguridad compartida con los vecinos de la Unión.
3. La promoción de un orden internacional basado en un multilateralismo efectivo.

Un actor de seguridad global creíble, que sea más activo sobre todo en la prevención de crisis, y más determinado a desarrollar las capacidades militares, diplomáticas e industriales necesarias, y a la hora de aplicar los múltiples instrumentos para la acción exterior con los que cuenta de una manera coherente. Por ello, para lograr este último objetivo, la Estrategia Europea de Seguridad ha dotado a la PESC de un marco general que permite la definición de las prioridades de cada Presidencia de la Unión de una manera más específica, facilitando y promoviendo la continuidad de la PESD, con independencia incluso de que las

nuevas cláusulas introducidas en el Tratado Constitucional puedan llegar a ser ratificadas o no.

A lo largo de estos años, la transformación de la PESD ha sido sustancial. En el año 1999 el concepto de la defensa europea estaba basado en la integridad territorial de los Estados miembros, que o bien seguía siendo una responsabilidad nacional, o era la responsabilidad principal de la OTAN. Desde la emergencia del terrorismo internacional y las nuevas formas de hiperterrorismo, las fronteras entre la intervención exterior y la protección interna han dejado de ser estancas: en el Consejo Europeo de Sevilla de 2002, la Unión reafirmó consecuentemente el papel de la defensa europea en la lucha contra el terrorismo.

Los Consejos Europeos de Helsinki y de Feira establecieron los objetivos de capacidades tanto militares como de policía para la puesta en práctica de la PESD. La gestión de crisis, en particular en los Balcanes, era la prioridad estratégica más urgente en aquellos momentos, y las limitaciones de la Unión eran notorias.

Un aspecto esencial en el cambio que se ha producido en estos últimos años y de cara al futuro de la PESD, es el paso a una perspectiva que tenga en cuenta de una manera cada vez más integrada los aspectos civiles y militares de la seguridad. La experiencia de las guerras de la antigua Yugoslavia demostró de forma fehaciente la necesidad de contar con instrumentos muy diversos. Junto al despliegue de fuerzas militares son necesarios recursos de fuerzas policiales; también la reconstrucción tras la finalización de la acción militar requiere capacidades para entrenar fuerzas locales que permitan la reconstrucción del país y la reorganización de las estructuras locales, judiciales y de policía. Por ello, el Consejo Europeo de Feira fortaleció los instrumentos no militares en la gestión de crisis. Para el futuro, la cuestión principal no es tanto la coherencia en la aplicación de los diferentes instrumentos, como la coherencia en los diferentes medios de acción.

Ahora se trata de integrar de forma coherente y coordinada objetivos y medios de acción tan dispares como la lucha contra el terrorismo, la gestión de crisis, el mantenimiento de la seguridad interior y exterior, o la cooperación al desarrollo y la consolidación institucional de terceros países a través de la cláusulas democráticas y los acuerdos comerciales, así como la coordinación de los recursos y las políticas

que llevan a cabo la Comisión y el Consejo. La imagen que proyectan hacia fuera la PESD y la PESC es la de una notable complejidad de medios, de recursos y de acciones, que intenta responder a la complejidad del escenario internacional. Sin duda desde el fin de la era bipolar, el mundo se ha convertido en una realidad mucho más compleja y diferenciada y a la vez, de forma paradójica, también más tendente hacia la unidad.

Aunque algunos atentados contra intereses de países de la Unión Europea, dentro y fuera de su territorio, como los citados anteriormente o la destrucción de la “Casa de España” en Casablanca en mayo de 2003 eran claras evidencias de que el terrorismo islamista tenía objetivos también en Europa, no fue hasta el 11-M que los europeos fuimos plenamente conscientes de que ésa era una amenaza que todos los Estados miembros de la Unión Europea compartían.

Los atentados de Madrid del 11-M vinieron a demostrar que los Estados no pueden hacer frente al terrorismo internacional de forma individualizada en una sociedad abierta, y que es imprescindible la cooperación internacional para combatirlo con eficacia. Los líderes de la Unión Europea se han concienciado de la necesidad de adoptar con urgencia medidas que permitan avanzar en el desarrollo de la Estrategia de Seguridad Europea aprobada por el Consejo Europeo de Bruselas, de diciembre 2003. En consecuencia, la lucha contra el terrorismo y, más concretamente, la cuestión de los medios a utilizar tiene adquirido desde entonces un protagonismo principal en la agenda política europea.

El 19 de marzo de 2004, ocho días después de los atentados del 11-M, los ministros de Interior y de Justicia de la Unión Europea celebraron una Cumbre extraordinaria con la finalidad de estudiar una la estrategia de la Unión frente al terrorismo y proponer medidas al Consejo Europeo que se reuniría unos días después. De aquella Cumbre surgió la propuesta de constituir un organismo Coordinador Antiterrorista dependiente del Secretario General/Alto Representante (SG/AR), y promulgar directivas para un control más efectivo de las telecomunicaciones y para el intercambio de datos sobre terroristas entre los países miembros. Los representantes de los 25 Estados de la Unión también se comprometieron a aplicar con mayor eficacia otros instrumentos ya establecidos, como la cooperación intergubernamental en el seno de Europol, Eurojust y Grupo de Jefes de Policía, la

coordinación entre Servicios de Inteligencia nacionales, la aplicación de la Euro Orden antes de junio de 2004 en los países que aún no la hacían, y el control riguroso de fronteras.

Si el Consejo de Bruselas de diciembre de 2003 se consideró un rotundo fracaso porque los líderes no fueron capaces de alcanzar un acuerdo sobre el Tratado de Constitución para Europa, el Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo de 2004, dos semanas después del 11-M, consideró muy necesario reactivar la Conferencia Intergubernamental para alcanzar cuanto antes dicho acuerdo y poner en práctica la Estrategia de Seguridad aprobada en el citado Consejo de Bruselas, amén de aprobar las propuestas citadas en el párrafo anterior.

El proyecto de Constitución adquiriría de este modo, en cuanto a la lucha contra el terrorismo se refiere especial relevancia. El texto, que fue definitivamente aprobado en la reunión del Consejo Europeo del 10 de junio de 2004, contiene instrumentos para combatir el terrorismo y define el marco en el que desarrollar la política exterior y de seguridad necesaria para atacar sus orígenes, así como la posibilidad de desarrollar una política de defensa a través de una cooperación más estrecha. Incluye también medidas específicas, entre ellas la posibilidad de realizar misiones tipo *Petersberg*, incluso en apoyo de terceros Estados, para combatir el terrorismo.

A continuación, se resumen las disposiciones fundamentales de la PCSD, nueva denominación que en el texto se otorga a la PESD, conforme a la estructura del artículo I.40, cuadro 1.

	Disposiciones	Artículos vinculados	Observaciones
Párrafo			
I.40.1	<ul style="list-style-type: none"> ▪Capacidad operativa con medios civiles y militares de los Estados miembros. ▪Misiones fuera de la UE para mantenimiento de la paz, prevención de conflictos y fortalecimiento de la seguridad internacional. 	<p>Art. III.210 Misiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪Operaciones conjuntas de desarme. ▪Misiones humanitarias ▪Misiones de asesoramiento y asistencia militares ▪Misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz ▪Misiones militares para gestión de crisis, restablecimiento de la paz y estabilización de 	<p>Marco de actuación: Principios de la Carta de Naciones Unidas.</p>

		<p>conflictos</p> <p>Las misiones anteriores podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo.</p> <p>Toma de decisiones por el Consejo de Ministros por unanimidad.</p> <p>Coordinación de las misiones a cargo del Ministro de Exteriores, con el apoyo de COPS.</p>	
I.40.2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Progresiva definición de una Política Común de Defensa de la UE. ▪ Defensa Común previa decisión del Consejo Europeo por unanimidad. 		<p>Compatibilidad con las Políticas de Defensa de cada Estado y sus compromisos OTAN.</p> <p>La UE, junto con la UEO, redactará los acuerdos para mejorar la cooperación mutua</p>
I.40.3	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Compromiso de los Estados para mejorar sus 	<p>Art. III.212 Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Contribuir a determinar y 	<p>La Agencia está abierta a quienes</p>

	<p>capacidades militares.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Creación de una Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares. 	<p>evaluar los compromisos en capacidades.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fomentar la armonización de necesidades operativas. ▪ Coordinación de proyectos y programas multilaterales. ▪ Apoyar I+D de defensa. ▪ Contribuir a reforzar la base industrial y tecnológica del sector. 	<p>quieran participar y bajo la autoridad del Consejo de Ministros.</p>
I.40.4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El Consejo de Ministros adoptará decisiones por unanimidad (incluido el inicio de una misión). ▪ Derecho de iniciativa: Ministros de Exteriores de la UE o un Estado. 	<p>Art. III.201.4 Proceso de toma de decisiones.</p> <p>Se excluye la mayoría cualificada (Art.III.201.2) y el mecanismo de pasarela (Art.201.3) para decisiones que repercutan en la defensa o en ámbito militar.</p>	<p>Se acepta la abstención constructiva (Art.201.1).</p>
I.40.5	<p>Mandato del Consejo de Ministros a un grupo de Estados para realizar una misión para preservar intereses de la UE.</p>	<p>Art.III.211</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Estados que tengan las capacidades para realizar la misión. ▪ El desarrollo de la misión correrá a cargo de los Estados 	

		participantes junto con el Ministro de Exteriores.	
I.40.6	Cooperación estructura permanente.	<p>Art.III.213</p> <p>Estados participantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Deben cumplir los criterios y compromisos militares determinados en el Protocolo. ▪ Notificar su voluntad al Consejo y al Ministro de Exteriores. <p>Consejo Europeo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Establece la cooperación mediante una decisión por mayoría cualificada tras consulta al Ministro de Exteriores. ▪ Determina Estados participantes por mayoría cualificada. ▪ Confirma la inclusión de nuevo Estado participante o la suspensión de otro que lo esté haciendo 	<p>Protocolo.</p> <p>Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Desarrollar más intensamente las capacidades de defensa. ▪ En 2007 tener capacidad para desplegar entre 5 y 30 días, y sostener entre 30 y 1°20 días, unidades militares para cumplir las misiones UE (Art.III.210). <p>Compromisos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cooperación para fijar objetivos de inversión en equipos de defensa. ▪ Armonización de equipamiento

		<p>por mayoría cualificada.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Adopta decisiones o recomendaciones por unanimidad de los Estados participantes. 	<p>de defensa.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Refuerzo de la disponibilidad, interoperabilidad, flexibilidad y despleabilidad de fuerzas. ▪ Cooperación para dar solución a insuficiencias detectadas. ▪ Participación en programas comunes o europeos de la Agencia.
I.40.7	<p>Cláusula de defensa mutua</p> <p>Aplicación:</p> <p>Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio.</p> <p>Obligaciones:</p> <p>Ayuda al Estado agredido con todos los medios a su alcance, de acuerdo con la Carta de Naciones Unidas.</p> <p>Limitaciones:</p> <p>Las derivadas de la políticas de seguridad y</p>	<p>Se excluyó del Tratado el Art.III.214 que desarrollaba su aplicación.</p>	

	defensa específicas de los Estados Miembros y de sus compromisos OTAN.		
I.40.8	Papel del Parlamento Europeo en la PESC y PCSD:	<p>Art. III. 205</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ El Ministro de Exteriores debe consultar al PE y tomar en consideración sus opiniones. ▪ El PE puede realizar preguntas y hacer recomendaciones al Consejo y al Ministro de Exteriores . ▪ Dos veces al año se llevará acabo un debate sobre el proceso de implementación de la PESC y la PCSD. 	Consultas periódicas no preceptivas.

En el capítulo II dedicado a disposiciones particulares se ha incluido una cláusula de solidaridad (Artículo I.42) que aunque no es formalmente parte de la nueva PCSD está muy relacionada. Esta cláusula, concebida como instrumento para la lucha contra el terrorismo internacional tras los atentados del 11-S, prevé la actuación conjunta solidaria de la Unión y de los Estados miembros en casos de catástrofe natural o producida por el hombre.

La cláusula de solidaridad establece que:

“La Unión pondrá todos sus instrumentos, civiles y militares, a disposición de los Estados que la conforman para prevenir el riesgo de terrorismo en los Estados miembros, proteger las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas y aportar asistencia a petición del Estado miembro en caso de ataque terrorista.”

Las normas para su aplicación determinan la necesidad de una petición previa de las autoridades políticas del Estado afectado para ponerla en marcha (artículo III.231) y que las decisiones del Consejo Europeo que repercutan en asuntos de defensa deberán ser tomadas por unanimidad (artículo III.201.1). Por último, el texto constitucional determina la obligación del Consejo de evaluar regularmente las amenazas para permitir a la Unión y a los Estados adoptar medidas eficaces (artículo III.231.3).

La expresada cláusula de solidaridad es un instrumento de reacción ante el terrorismo y un importante medio preventivo disuasorio. Además, potenciará la Unión Europea como organización política al reforzar los lazos de solidaridad entre los Estados miembros y proporcionar a la incipiente política de defensa europea de un medio para afrontar las nuevas amenazas, tanto dentro como fuera de su territorio.

En definitiva, la Unión Europea ha establecido instrumentos que adecuadamente desarrollados y aplicados conforme se avance en la construcción de Europa permitirán combatir al terrorismo. Es preciso que la propia Unión y los Estados miembros se apliquen sin reservas en la disposición y empleo de los medios disponibles en esta lucha, fundamentalmente de la PESC y de la ahora denominada PCSD, así como que los organismos gubernamentales implicados en ella asuman una mayor carga de corresponsabilidad.

La Unión Europea, a diferencia de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), es una organización política eminentemente civil. No obstante, debe tener su propia política de seguridad y defensa y disponer de un instrumento militar que le proporcione la necesaria autosuficiencia para la prevención de conflictos y la gestión de crisis. Esos medios militares que los Estados miembros ponen a disposición de la Unión son susceptibles de ser empleados en el desmantelamiento de redes. En este

sentido, conviene recordar lo que Javier Solana, alto representante para la PESC, ha manifestado en varias ocasiones: el aparato militar europeo no puede estar en el centro de la batalla contra el terrorismo; este argumento refleja de alguna forma el debate doctrinal que existe en el seno de la Unión Europea para diferenciar la guerra contra el terrorismo de la guerra contra los terroristas.

Por otra parte, se estima necesario desarrollar en paralelo con lo expuesto anteriormente otras políticas que favorezcan la lucha contra el terrorismo, entre otras reforzar la cooperación transatlántica en esa lucha, impulsar el Proceso de Barcelona para establecer relaciones de buena vecindad entre los países ribereños del Mediterráneo, y que la Unión Europea se implique en mayor medida en la resolución del conflicto palestino-israelí, factor éste que influye muy directamente en las justificaciones del terrorismo de origen islamista.

La respuesta europea al terrorismo en el año 2004

Javier Solana:

“La política de seguridad y defensa de la Unión ha dejado de ser un capricho para convertirse en una necesidad [...]. En un mundo globalizado y caótico, ya no es posible separar artificialmente prosperidad y seguridad, si no es de forma ilusoria” (27).

Los problemas complejos no suelen tener soluciones simples. La denominada guerra contra el terrorismo, la supuesta amenaza a nuestra civilización, la extensión del miedo y la sensación de inseguridad como instrumento político, la imposición militar de la democracia, no parecen la mejor respuesta al terrorismo internacional, globalizado, difuso, en red, últimamente con coartada religiosa.

La lucha de la Unión Europea contra el terrorismo contrasta frontalmente con otra visión convencida de que problemas complejos tienen una solución simple, militar, instantánea. Que el terrorismo no tenga justificación no significa que no tenga causas. Se escucha a menudo defender que todos los terrorismos son iguales, de

²⁷ En *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*, París, Instituto de Estudios de Seguridad, 2004.

donde se puede deducir que no hay diferencias (en el origen de quienes así actúan, en la mejor forma de luchar contra ellos) entre la voladura de un edificio oficial en Oklahoma en 1995; los atentados con gas sarín en el metro de Tokio en 1995; el GIA argelino; la singular permanencia del terrorismo etarra en España o el 11-M.

Como reacción a los atentados del 11-S, a ambos lados del Atlántico se adoptan decisiones que son coincidentes en sus objetivos pero no así en los procedimientos. Mientras Estados Unidos, sin descartar ninguna posibilidad, se inclina por unas acciones situadas prioritariamente en niveles de intervención de las Fuerzas Armadas, Europa basa la estrategia de la lucha contra el terrorismo en un enfoque global que agrupe esfuerzos y medios muy diversos: diplomáticos, económicos y comerciales, policiales, judiciales, de inteligencia y militares. La evolución de los acontecimientos durante el último año, especialmente en Irak, viene a demostrar que abordar la lucha antiterrorista desde una única perspectiva puede generar situaciones complejas que difícilmente pueden conducir al objetivo último de erradicación definitiva de las causas y efectos del terrorismo.

La lucha contra el terrorismo se desdobra en una dimensión interna de fronteras para dentro de la Unión Europea, contraterrorista, y otra antiterrorista, una dimensión exterior en la que la Unión Europea comienza a estrenarse como un actor global. En el primer caso, los progresos mencionados se complementan con las posibilidades que ofrece el control de las fronteras exteriores a partir del acervo Schengen. La desaparición de las fronteras interiores ha generado la necesidad de reforzar el control de los flujos de personas y mercancías sobre las fronteras exteriores de la Unión Europea; una responsabilidad que reside en manos nacionales pero que cada vez demanda más apoyo y coordinación supranacional; y una necesidad a la que obedece la propuesta de la Comisión de establecer una agencia europea de coordinación. En el segundo caso, la cooperación y el diálogo político con terceros países u organizaciones regionales ha potenciado la proyección internacional de la seguridad interior de la Unión Europea. La colaboración con terceros se materializa mediante la inclusión de cláusulas antiterroristas normalizadas en los acuerdos bilaterales, la oferta de asistencia técnica a los países afectados por el terrorismo o a los nuevos miembros que se incorporan a la Unión Europea, las declaraciones conjuntas, los acuerdos para el intercambio de datos y la asistencia judicial o la extradición con terceros. La cooperación diplomática también se orienta a

profundizar y ampliar la lucha internacional contra la financiación de los grupos terroristas o a las convenciones internacionales que tratan de crear un marco universal de cooperación.

La Unión Europea ha acordado impulsar las tareas de protección civil para ayudar a sus Estados miembros a prevenir o paliar las consecuencias de los atentados o los riesgos de armas de destrucción masiva. La irrupción de los grandes atentados en la seguridad europea rebasa la capacidad de los Estados, especialmente de los menos desarrollados, por lo que la Unión Europea comienza a evaluar las necesidades y procedimientos necesarios para alertar, prevenir y limitar las consecuencias de atentados terroristas con medios químicos, biológicos, radiológicos y nucleares.

La existencia de un plan tranquiliza a los ciudadanos y orienta las actuaciones de los responsables de la lucha contra el terrorismo, pero conviene resaltar que tan importante como su aprobación es la voluntad posterior de cumplimiento.

Como cualquier ciudadano puede comprobar, en el cumplimiento de las medidas acordadas tras el 11-S persiste un desfase temporal y material importante entre la aprobación de las medidas y su entrada en vigor. Las medidas antiterroristas precisan entrar en vigor cuanto antes, y a la vez, para ser eficaces, porque si no se arrastran de un plan de acción a otro sin cumplirse. El balance de los acuerdos alcanzados bajo el impacto del 11-S muestra cómo las medidas acordadas bajo las presidencias belga y española del Consejo Europeo se fueron poco a poco estancando por la progresiva desmovilización del consenso.

La adopción de medidas de respuesta a los retos terroristas tiene por sí misma efectos positivos a corto plazo pero conviene introducir mecanismos de supervisión que preserven, a medio y largo plazo, el impulso inicial, porque de lo contrario la voluntad decidida de los ministros implicados en la seguridad interior y la de los Estados afectados no basta para superar los problemas estructurales que presenta la cooperación entre culturas judiciales, policiales y de inteligencia tan distintas. Por lo tanto, hay que adoptar medidas pero también mecanismos que aseguren su seguimiento y ejecución.

La fecha clave del presente año es el 11 de marzo de 2004. Madrid se ve afectada por un cruento atentado. La Unión Europea reacciona enseguida. A partir del 25 y

del 26 de marzo de 2004, el Consejo Europeo expresa su solidaridad con el pueblo español. Completa el plan de acción de 2001 contra el terrorismo y lo reorienta en torno a siete objetivos principales:

1. Profundizar en la consecución de un consenso internacional y promover los esfuerzos internacionales para combatir el terrorismo.
2. Reducir el acceso de los terroristas a los recursos financieros y económicos.
3. Mejorar la capacidad de los Estados para investigar y perseguir a los terroristas y prevenir ataques terroristas.
4. Proteger la seguridad del transporte internacional y asegurar sistemas efectivos en el control de las fronteras.
5. Promover la capacidad de los Estados para afrontar las consecuencias de ataques terroristas.
6. Identificar los factores que contribuyen al reclutamiento de terroristas.
7. Lucha contra los factores de legitimación del terrorismo y el reclutamiento de terroristas.

La Comisión se coordina inmediatamente y apela a la Unión Europea a instaurar un nuevo mecanismo para el intercambio de información, en especial entre las autoridades policiales y judiciales y los servicios de información.

Con el fin de contribuir concretamente a la acción internacional, y previa demanda del Consejo Europeo del 26 de marzo de 2004, la Comisión adopta el 8 de junio de 2004 un proyecto de posición común del Consejo relativa al traspaso de ciertos datos a la Interpol. Este instrumento prevé el traspaso de los datos relativos a los pasaportes robados en los Estados miembros a una base de datos específica de la Interpol.

El 10 de junio de 2004, la Comisión publica un informe que examina las disposiciones efectivamente adoptadas por los Estados miembros para adecuarse a la Decisión-marco de junio de 2002 contra el terrorismo. Dicho informe refleja que varios Estados miembros aún no han adoptado, en esta fecha, las medidas

legislativas europeas. O bien las medidas no se han adoptado, o bien, si lo han sido, se han puesto en marcha de un modo lento o son poco utilizadas.

El 16 de junio de 2004, la Comisión adopta una comunicación que propone al Consejo y al Parlamento el objetivo según el cual los servicios represivos de un Estado miembro deberían contar con un derecho de acceso a las bases de datos de otro Estado miembro.

La Comisión quiere de este modo reforzar la cooperación entre los Estados miembros, Europol y Eurojust y entre Europol y la *Task Force* de los jefes de Policía. De acuerdo con dicha comunicación del 16 de junio, la Comisión sugiere que Europol sea el centro de unión de información criminal, para que pueda servir de apoyo a los esfuerzos de la *Task Force* de los jefes de Policía.

Finalmente, la Comisión lanza un llamamiento a proposiciones con el fin de financiar proyectos de ayuda a las víctimas del terrorismo sobre la base de una línea presupuestaria del Parlamento.

¿Cómo se interpretan estos últimos pasos de la Unión Europea relacionados con el terrorismo? Por boca de sus máximos responsables.

El holandés Gijs De Vries es desde el pasado mes de marzo el Coordinador Europeo de la lucha antiterrorista ⁽²⁸⁾:

1. Fenómeno mundial, respuesta mundial: “El terrorismo se ha convertido en un fenómeno mundial” y por tanto “la respuesta tiene que reflejar la dimensión de la amenaza” [...]. “Tanto lo que estamos haciendo Europa como Estados Unidos es importante, pero no suficiente. El terrorismo es internacional. Nuestra respuesta debe ser también internacional. Debe construirse y consolidarse en el trabajo de Naciones Unidas, la Organización Internacional de la Energía Atómica y otras agencias multilaterales. Tiene que asegurarse el apoyo de musulmanes y no musulmanes”.

²⁸ “European strategy in the fight against terrorism and the co-operation with the United States”, intervención pronunciada en Washington el 13/5/2004.

2. No vale todo contra el terrorismo: “Como un ataque total a la raíz de nuestra sociedad libre, el terrorismo requiere una respuesta total. Esto significa que debemos hacer todo lo que esté a nuestro alcance para parar a los terroristas y sus partidarios y encerrarlos en la cárcel. También significa el secar las ciénagas y transformar cualquier entorno que permita a los terroristas encontrarse y prosperar. Precisamente porque el terrorismo es un ataque total a nuestro sistema, existe la tentación de creer que cualquier medida puede ser utilizada contra esta amenaza. Yo advertiría contra esto. En nuestro combate contra el terrorismo debemos ser cuidadosos en preservar y proteger los derechos y libertades, los principios y valores que los terroristas pretenden destruir. De otra forma los terroristas habrían ganado. A largo plazo, la victoria en esta batalla sólo será alcanzada si la legitimidad permanece con firmeza en nuestro lado”.
3. Lucha contra el terrorismo, prioridad de la Unión Europea tras 11-S y 11-M: “El 11-S cambió nuestra perspectiva y nuestras políticas: la lucha contra el terrorismo se convirtió en una prioridad [...]. Los atentados de Madrid el 11-M de este año nos enfrentó a lo que ya sabíamos y habíamos dicho durante bastante tiempo: Europa es al tiempo objetivo y base para el terrorismo inspirado por Al Qaeda”.
4. Similitudes y diferencias con Estados Unidos: “Las estrategias de la Unión Europea y Estados Unidos para combatir el terrorismo tienen mucho en común. No sólo vemos la misma amenaza, también ambos creemos que ningún país puede ganar esta lucha en solitario, que la cooperación internacional, y especialmente la trasatlántica, es la llave en la lucha contra el terror. Estamos de acuerdo en que es necesaria una amplia gama de medidas en esta campaña global. Richard Armitage nombró hace poco cinco frentes para Estados Unidos: diplomático, militar, económico, inteligencia y aplicación de la ley” [...]. “Nuestra estrategia de seguridad es parecida, en ella estamos juntos, lo que no significa que nuestra respuesta sea o tenga que ser exactamente igual. Nuestros sistemas difieren en algunos aspectos: ustedes aplican la pena de muerte y nosotros no; ustedes parecen tener menos problemas con la integración de las minorías que nosotros; nosotros tenemos un diálogo más avanzado con algunos de nuestros vecinos árabes. Éstas son

diferencias con las que tenemos que convivir, pero no pueden ni nos impedirán continuar con el trabajo que compartimos: proteger a nuestros ciudadanos del azote del terrorismo”.

5. Medidas tras el 11-S: “Pocos días después del 11-S, el Consejo Europeo adoptó un ambicioso plan del que les ofreceré cinco ejemplos: creamos la Orden Europea de Arresto; pusimos en marcha equipos conjuntos de investigación criminal; creamos Eurojust, el embrión de una agencia de justicia; adoptamos legislación sobre la financiación del terrorismo; y nuestra agencia policial Europol recibió nuevas funciones en la lucha contra el terrorismo”.
6. Soberanía: “Estas medidas pueden parecer sencillas, pero estamos hablando de una Unión con 25 Estados miembros. Nosotros no somos Estados Unidos de Europa. Aunque los Estados miembros ponen en común voluntariamente buena parte de su soberanía, no la entregan completamente a la Unión. No contamos con una fuerza policial europea, o un ejército europeo. Con todo, es muy significativo lo que se ha alcanzado en los últimos dos años, y está haciendo más fácil y efectiva nuestra colaboración con nuestros socios trasatlánticos”.
7. Libre circulación del delito y de la seguridad: “La Unión Europea se ha convertido en un espacio sin fronteras interiores, lo que obliga a los estados miembros a trabajar juntos. No podemos asistir a una situación donde los delincuentes y terroristas se mueven y operan con libertad mientras que la policía, la inteligencia o las leyes permanezcan confinadas a los territorios nacionales. Por este motivo creamos Eurojust o Europol, e incluso mi propio puesto de trabajo. Ésta es la razón Bruselas desarrolla un papel cada vez más importante en los asuntos de Justicia e Interior”.
8. La Unión Europea se crece ante sus retos: “La Unión Europea como institución crece y aprende cuando se enfrenta a una crisis. La Estrategia Europea de Seguridad propuesta por Javier Solana fue resultado directo de los desacuerdos sobre Irak. Los atentados de Madrid fueron respondidos

inmediatamente con una fuerte reacción en el Consejo Europeo del 25 de marzo”.

9. Tareas pendientes: “Es necesario actuar en tres ámbitos. En primer lugar, la aplicación de las decisiones, su puesta en marcha. Es relativamente fácil decidir asuntos sobre el papel, es mucho más complicado conseguir avances sobre el terreno. Una de las razones por las que fue creado mi puesto es para asegurarnos que podemos avanzar en este campo. En segundo lugar, tenemos que ser más coherentes. Debemos asegurarnos que nuestros servicios de inteligencia y seguridad trabajan estrechamente en común. Tercero, tenemos que incrementar nuestra capacidad para compartir y analizar información”.
10. Cláusula de solidaridad: “Los Estados miembros hemos adoptado asimismo una cláusula de solidaridad. Nos ayudaremos entre nosotros a prevenir y protegernos contra ataques terroristas y asistirnos en caso de ocurra un ataque. Esta ayuda puede ser tanto militar como no militar”.
11. Relación Unión Europea-Estados Unidos: “En desarrollo de esta estrategia global, debe realizarse además nuestra asociación trasatlántica. Como dice nuestra Estrategia de Seguridad, ‘la relación trasatlántica es irremplazable’. Actuando juntos, la Unión Europea y Estados Unidos pueden ser una fuerza formidable para el bien en el mundo. ¿Qué podemos hacer más? Primero, podríamos coordinar nuestra asistencia exterior. Ambos gastamos mucho tiempo para ayudar a terceros países en su lucha contra el terrorismo, especialmente para poner en práctica las convenciones de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Sería bueno hacer esfuerzos comunes o complementarios. Debemos trabajar juntos para aliviar la pobreza endémica, el analfabetismo, el paro y la miseria humana que fomentan el resentimiento en el que el apoyo al terrorismo puede crecer. Segundo, tenemos trabajo pendiente en financiación del terrorismo [...]. La hipotética relación de las armas de destrucción masiva con el terrorismo es una pesadilla”.

Las palabras del español Javier Solana, AR de la Unión Europea para la PESC, también nos pueden orientar sobre los fundamentos políticos que orientan la estrategia comunitaria contra el terrorismo (²⁹):

1. Visión estratégica global: “Todos nuestros esfuerzos en el campo de la lucha contra el terrorismo se relacionan con una visión mayor, la que hemos establecido en la Estrategia Europea de Seguridad: hacer del mundo un lugar mejor y más seguro. Hemos identificado las amenazas del siglo XXI y el terrorismo es una de ellas. La Unión Europea ha comprendido el cambio y estamos desarrollando una respuesta amplia, utilizando todos los instrumentos a nuestra disposición. Con este fin, estamos promoviendo nuestros más efectivos mecanismos para un acercamiento multilateral al problema. Al mismo tiempo, continuaremos apuntando a las causas subterráneas del terrorismo, a pesar de lo complicado del objetivo. Necesitamos dirigirnos a la pobreza, la alineación, la radicalización. Necesitamos prevenir el colapso de estados débiles. Necesitamos reforzar el diálogo con otras culturas”.
2. Derechos humanos: “Al tiempo que estamos plenamente comprometidos en la lucha contra el terrorismo, es nuestro deber la protección de los derechos humanos. Ésta es una profunda convicción para nosotros. Es una cuestión clave para preservar nuestros valores fundamentales. Mantengo que no hay en absoluto incompatibilidad alguna entre seguridad, protección de los derechos humanos y el imperio de la ley. La violación de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo no es sólo moralmente rechazable, sino también ineficaz a largo plazo”.
3. Inteligencia contra el terrorismo: “El terrorismo es una amenaza existencial. Nuestra Estrategia Europea de Seguridad la considera una de las amenazas estratégicas clave a las que se enfrenta la Unión Europea, y para luchar

²⁹ “Terrorism in Europe: How does the Union of 25 respond to this phenomenon?”, conferencia pronunciada en Berlín el 7 de octubre de 2004; y “Una guerra inteligente contra el terrorismo”, artículo publicado en *El País*, 11/11/2004.

contra ella estamos usando todos los instrumentos que tenemos a nuestra disposición, especialmente en el área del espionaje”.

4. Inteligencia para tomar decisiones: “Los Servicios de Inteligencia (además de obtener información para dismantelar redes y evitar atentados) tienen otra función: orientar las medidas políticas. Los Servicios Secretos pueden educar a la opinión pública, explicando los orígenes de la alineación que fomenta el terrorismo, cómo se produce la radicalización y el reclutamiento, y resaltar los objetivos, los métodos y las estrategias utilizadas por los terroristas para elegir sus blancos. Sólo cuando comprendamos esto podremos establecer políticas apropiadas y concretas. Para ello necesitamos buenas evaluaciones estratégicas de la información reservada”.
5. Cooperación policial: “El año pasado, la Unión firmó dos acuerdos Europol, así como un Tratado de Extradición y Asistencia Jurídica Mutua. Los Servicios de Seguridad de Europa trabajan en estrecha colaboración en el Grupo Antiterrorista, y se ha restablecido el Equipo Operativo Antiterrorista de Europol. Está funcionando un grupo de alto nivel, especializado en seguridad de fronteras y de transporte, y los vínculos entre los jefes policiales de los países miembros se están reforzando”.
6. Justicia e Interior: “También tenemos un número considerable de nuevos instrumentos en el área de la justicia y los asuntos interiores. La Orden de Detención Europea ya está produciendo resultados concretos, y estamos avanzando hacia el ‘libre movimiento de las decisiones judiciales’ en la Unión Europea, mediante el cual se reconocerán mutuamente las decisiones judiciales, como la detención y la extradición de sospechosos o la confiscación y la congelación de activos. Además, en el año 2005 entrará en funcionamiento el Organismo Europeo para el Control de Fronteras”.
7. Próximas medidas sobre financiación: “A petición del Consejo Europeo, estoy desarrollando, en colaboración con la Comisión Europea, una estrategia para impedir la financiación de los terroristas. Aquí radica la verdadera prueba para la cooperación, porque nuestro éxito residirá en garantizar una interacción y

un flujo de información adecuados entre los servicios pertinentes y las comunidades financieras y bancarias”.

8. Protección de infraestructuras esenciales: “El Consejo Europeo pidió que la actual cooperación en protección civil fuera incrementada, y se está trabajando en esta línea. Más aún, el Consejo nos ha invitado a calcular la capacidad de los estados miembros para prevenir y hacer frente a las consecuencias de cualquier tipo de ataque terrorista, con el fin de identificar los métodos mejores y proponer medidas que se estime necesarias. El Consejo, en estrecha coordinación con la Comisión, preparará una estrategia general para incrementar la protección de infraestructuras básicas”.
9. Esfuerzos multilaterales contra la proliferación de armas: “Hemos desarrollado una estrategia de no proliferación a nivel de la Unión Europea, a partir de una aproximación multilateral eficaz. Todos los estados miembros de la Unión Europea nos hemos adherido al protocolo adicional del Tratado de No-Proliferación y apoyamos su aplicación universal. Estamos incrementando nuestra cooperación con la Agencia Internacional de la Energía Atómica y la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas. Trabajamos para mejorar el control de exportaciones, para prevenir la proliferación de material nuclear, biológica y química y armamento convencional. Apoyamos la creación de un instrumento obligatorio internacional para la identificación de pequeñas armas ilegales y armas ligeras”.
10. Cooperación internacional: “Después de los atentados de Madrid, la Unión Europea se centró en los aspectos internos de la lucha contra el terrorismo. Pero esto no significa que la Unión se haya vuelto introvertida. Por el contrario, la Unión Europea considera la cooperación internacional como un elemento fundamental en la lucha contra el terrorismo. El contraterrorismo es un asunto muy importante en nuestra agenda internacional [...]. Estamos dispuestos a usar nuestra fuerza comercial y económica, exigiendo cláusulas antiterroristas en los tratados bilaterales en los casos necesarios”.
11. Cooperación trasatlántica: “Se ha producido un profundo cambio en la cooperación trasatlántica entre la Unión Europea y Estados Unidos. Los

hechos dicen más que las palabras, y los hechos en el marco trasatlántico han sido rápidos y decisivos –por ejemplo, iniciativas conjuntas encaminadas a asfixiar las fuentes de financiación de los terroristas-, incluso mientras manteníamos fuertes divergencias sobre Irak“.

12. Plan de acción y nuevo coordinador: “Aún así, no estoy satisfecho. Para facilitar la tarea extremadamente compleja de la política antiterrorista en la Unión Europea tenemos ahora un plan de acción aprobado por el Consejo Europeo, que especifica claramente quién hace qué y para cuándo [...]. Recientemente he nombrado un coordinador antiterrorista para que me ayude a llevar a cabo el plan de acción”.
13. No sólo respuesta militar: “Creo firmemente que la opción militar no puede por sí sola derrotar al terrorismo. La acción debería centrarse en la cooperación judicial, policial y de los servicios secretos. Esto no quiere decir que no estemos buscando la forma en que la aportación de la PESD sea significativa. Pero la PESD no es el núcleo de nuestros esfuerzos”.
14. Privar de oxígeno a los terroristas: “Debemos procurar privar de ‘oxígeno’ a los terroristas. Esto significa abordar los factores que facilitan el apoyo a los grupos terroristas y su captación de miembros. Los conflictos regionales causan ira y resentimiento. El problema no resuelto entre árabes e israelíes lleva a un aumento del radicalismo y el extremismo. Hay demasiado combustible para la propaganda terrorista. La Unión Europea será firme con el terrorismo. Pero también debe mostrarse firme con las causas que lo provocan. No se trata de dos luchas distintas, sino de una”.

En síntesis, se puede afirmar que Europa no está dispuesta a que el respeto a los derechos humanos sea una víctima más del terrorismo internacional y basa su estrategia en un enfoque global que agrupa esfuerzos y medios diplomáticos, económicos y comerciales, policiales, judiciales, de inteligencia y militares.

La Unión Europea está convencida de que la respuesta ante un desafío internacional como las actuales manifestaciones del terrorismo debe tener un carácter internacional, a partir de la elaboración teórica y en el marco de Naciones Unidas y otras agencias multilaterales. Para la Unión Europea, la búsqueda de alianzas no es

una debilidad, sino precisamente una fortaleza que refuerza la efectividad de las medidas que se adopten.

En este contexto de cooperación internacional, la Unión otorga un papel esencial a las relaciones trasatlánticas, y existen numerosos ejemplos de coordinación de la estrategia de seguridad de Estados Unidos y la Unión Europea. Si bien es cierto también que ante crisis cada vez más complejas y diferenciadas, los análisis, respuestas y prioridades no son ni tan inmediatos ni tan automáticos como en tiempos de la guerra fría, pueden surgir desencuentros, aunque los objetivos comunes son lo suficientemente numerosos para continuar con la colaboración ya existente.

Uno de los principales retos a los que se enfrenta en estos momentos la Unión Europea es asegurar la aplicación de sus propias decisiones. Aunque incipiente, para ello la Unión Europea se ha dotado de una estructura administrativa que ya existe y está comenzando a operar bajo la coordinación de Grijs de Vries, y cuenta también con un Plan de Acción en su lucha contra el terrorismo.

Los próximos esfuerzos de la Unión en relación con el terrorismo -algunos de ellos se podrían concretar en el próximo Consejo Europeo de diciembre de 2004- se orientan hacia la puesta en práctica de medidas que impidan la financiación del terrorismo ⁽³⁰⁾. También tiene un carácter prioritario el ámbito de la seguridad en el transporte y la protección de las infraestructuras esenciales, y está en marcha la elaboración de una estrategia europea en este campo.

La Unión también continúa trabajando por avanzar en foros multilaterales contra la proliferación de armamento, tanto convencional como el denominado material nuclear, biológica y química.

Por último, la Unión considera que uno de los instrumentos más efectivos para luchar contra el terrorismo es la inteligencia, compartir información y análisis, en su doble faceta de evitar atentados y también en su función de orientar las medidas políticas y educar a la opinión pública sobre la naturaleza de esta amenaza.

³⁰ Conviene recordar, no obstante, que se estima que los atentados de Madrid tuvieron un coste económico en su organización de únicamente 10.000 dólares.

Para la Unión Europea, la lucha contra el terrorismo y la lucha contra sus causas no se pueden desligar, son una sola.

Inteligencia y la lucha contra el terrorismo en Europa

La inteligencia en Europa

En Europa existe desde hace años una amplia colaboración y cooperación entre Servicios de Inteligencia que es mayor en el ámbito bilateral entre determinados países que comparten intereses comunes complementarios. Lo imprescindible que es el funcionamiento efectivo de una Comunidad de Inteligencia Europea aún está en fase incipiente.

Esta necesidad de aplicar en la Unión Europea una nueva política de seguridad e inteligencia lo anunció en la cumbre de la Unión Europea celebrada en Salónica en junio de 2003 el AR de la Unión Europea, Javier Solana:

“La prioridad consiste en que los Servicios de Inteligencia logren intercambiar información de manera más ágil y eficaz. Además debemos poner en práctica las medidas legislativas ya aprobadas como la orden de arresto europea. Debemos acelerar el fortalecimiento del control de fronteras y de la seguridad de los documentos de identificación, así como reexaminar las medidas de las que disponemos para prevenir la financiación del terrorismo.”

Y anunciaba el nombramiento de un coordinador para la lucha contra el terrorismo, el embajador Gijs de Vries.

Aunque todavía en fase incipiente, la labor del nuevo coordinador de la Unión Europea para la lucha antiterrorista va a tener un reflejo directo en la coordinación de dos grupos de trabajo que dentro de la Unión Europea trataban el terrorismo. Así, coordinará los trabajos del Comité de Terrorismo (COTER) que desde el “segundo pilar” trata estos asuntos y los del Grupo Contraterrorista (CGT), perteneciente al “tercer pilar”. De esta manera se pretende que la Unión Europea tenga una única visión del fenómeno terrorista acabando con las disfunciones que suponía su tratamiento desde la PESC “segundo pilar”, y desde la Política de Justicia e Interior “tercer pilar”.

Esta tendencia en la Unión Europea a mejorar en los últimos años todo lo relacionado con lo que rodea a la inteligencia ya comenzó con el Centro de Situación (SITCEN). Este organismo está ligado al Estado Mayor Militar de la Unión Europea y a la Unidad de Alerta temprana y política de planeamiento. Sin embargo no es un Centro de Inteligencia porque no tiene las capacidades requeridas ni dispone de los medios adecuados. Se alimenta de la inteligencia que le proporcionan los países.

Otros pasos dados en Europa igualmente importantes son el proyecto de creación de una célula antiterrorista en el seno del SITCEN, que está estrechamente relacionado con la participación del CTG como “grupo privado europeo” donde se reúnen los Servicios de Inteligencia con competencias antiterroristas. Otra experiencia que podría ser útil, aunque se escape al ámbito de la Unión Europea es el aportado por la recientemente creada Célula para Asuntos de Terrorismo en el seno de la OTAN, y donde participan los Servicios de Inteligencia de los países miembros. Por último no hay que dejar de señalar el importante papel como instrumento de coordinación que pueden jugar tanto Europol, en el ámbito policial, como Eurojust, para la tan necesaria cooperación en el ámbito de la Justicia.

A pesar de todo ello, y de las estrechas y profundas relaciones bilaterales entre los diferentes Servicios de Inteligencia de los países de la Unión Europea, no se puede hablar de la existencia de una inteligencia común que produzca evaluaciones comunes sobre los diferentes escenarios internacionales, permitiendo una respuesta europea conjunta a cada una de estas crisis.

El proyecto de creación en Europa de una inteligencia común, eficaz y coherente, dotada de la arquitectura apropiada no es viable a corto plazo pues todo está por construir en este terreno tan sensible para las soberanías nacionales. Por tanto hay que centrarse en medidas realizables a corto plazo; aquí el debate esta en plena ebullición en Europa y las propuestas y contra propuestas son múltiples, se habla así por ejemplo de:

1. Potenciar las reuniones de directores nacionales de inteligencia y prever reuniones temáticas sobre cuestiones como la lucha antiterrorista y la inteligencia de la defensa.

2. Instalar en el entorno del SG/AR un Servicio de Información sobre las zonas de crisis, con representantes de los Servicios de Inteligencia nacionales de los países miembro.
3. Incitar a todos los gobiernos europeos a invertir una parte creciente de su presupuesto de Defensa en los sistemas de adquisición de información (humana y satélites) favoreciendo cualquier ocasión para intensificar los proyectos de cooperación europea.

A más largo plazo habría que constituir una verdadera Europa de la Inteligencia que dispusiera de una organización estable. Habría que definir una política europea de inteligencia, diseñada y decidida al más alto nivel político, es decir por el Consejo. Habría que nombrar una alta autoridad europea de Inteligencia que se encargaría de proponer al Consejo la política que tiene que adoptar y posteriormente aplicarla bajo la dirección del Comité Político y de Seguridad (COPS). Esta autoridad debería disponer de una agencia europea de inteligencia, que habría que crear y que estaría encargada de la adquisición, análisis y difusión de la información a los diferentes servicios de los países miembros.

La coordinación de la inteligencia

Principales objetivos del intercambio de inteligencia

El intercambio de inteligencia tiene un triple objetivo: en primer lugar, que los encargados de tomar decisiones en el seno de la Unión Europea comprendan el alcance y la naturaleza de la amenaza terrorista; en segundo lugar, garantizar una percepción común de la amenaza entre los Estados miembros; y, en tercer y último lugar, proporcionar a los Estados miembros un análisis de la situación con objeto de evitar y poner fin a la actividad terrorista. Trabajando en base a estos tres principios, la Inteligencia Contraterrorista (CT) es un valor añadido al proceso político de la Unión Europea.

Contrainteligencia analítica: visión general de los actuales acuerdos

Fuera de las estructuras de la Unión Europea, los Servicios miembros del CTG intercambian de forma rutinaria todo tipo de inteligencia, y el Grupo en su conjunto elabora una serie de valoraciones sobre la amenaza terrorista.

En contra de los errores de interpretación más comunes, existen muchas relaciones bilaterales y multilaterales que fomentan la cooperación en materia de inteligencia contraterrorista entre los Servicios de seguridad e inteligencia de los Estados miembros. Algunas están estructuradas, mientras que otras comparten la inteligencia y el análisis de acuerdo con las necesidades que surgen en cada momento.

Inteligencia de contraterrorismo operativa:

supervisión de los actuales acuerdos

Entre los Servicios de Seguridad e Inteligencia de los Estados miembros, existen relaciones bilaterales y multilaterales que facilitan de forma eficaz la cooperación en esta materia. Esto se lleva a cabo como respuesta ante casos y requisitos específicos.

Deficiencias actuales en el intercambio

de inteligencia analítica y operativa

En el terreno de la inteligencia analítica, la información procedente de los Servicios de Seguridad no ingresa en el proceso político y de toma de decisiones de la Unión Europea de forma estructurada. Los informes del CTG no se discuten en los organismos del Consejo y no existe un mecanismo para analizar de forma global los informes de los servicios de seguridad e inteligencia de los Estados miembros. Además, el CTG no mantiene vínculos institucionales con los organismos de la Unión europea.

Dentro del marco de la Unión Europea, hay actualmente demasiados organismos dedicados a producir valoraciones de la amenaza terrorista, a menudo basados en fuentes clasificadas (como COTER, CTG y SITCEN). Esto lleva a una multiplicidad de interpretaciones divergentes de la amenaza.

Opciones para mejorar el intercambio de inteligencia operativa

Dados los aspectos de seguridad relacionados con la cooperación operativa detallados anteriormente, las propuestas para el intercambio de inteligencia

operativa dentro de un marco de la Unión Europea gozan actualmente de un apoyo limitado entre los Estados miembros. En este contexto, a menudo se hace referencia a la posible creación de una “CIA/FBI” europea. Sin embargo, ello absorbería recursos sustanciales que duplicarían los de los Estados miembros y el nuevo organismo tardaría años en ser eficaz y creíble. Además, es probable que esta capa añadida entorpeciera la actual cooperación operativa en lugar de hacerla más eficaz. El traspaso de la responsabilidad de los Estados miembros a una estructura centralizada de la Unión Europea también sería imposible dentro del marco legal existente.

A pesar de las dificultades inherentes a la creación de una “CIA/FBI” europea, pueden adoptarse ciertas medidas para mejorar el funcionamiento de los organismos europeos existentes, como Eurojust y Europol. En este contexto, Europol reactivará su Grupo de Trabajo CT con el fin de mejorar sus capacidades. También es probable que se desarrolle la mejora de vínculos entre Europol y los servicios de seguridad, con vistas a que estos últimos asistan a Europol en su trabajo de apoyo a las investigaciones policiales. También podría fomentarse aún más la promoción de un código de conducta en la cooperación bilateral.

Recomendaciones

El intercambio de inteligencia analítica sobre temas de CT puede mejorarse de forma rápida, fácil y sustancial dentro del marco de la Unión Europea, proporcionando mejoras rentables para la capacidad de valoración general de la amenaza de la Unión Europea. El medio más eficaz de garantizar el necesario cambio por fases sería invitar al CTG a reunir y aportar material analítico de los Servicios de Seguridad de Estados miembros en una estructura preexistente, concretamente SITCEN. Para facilitar su interpretación, y su síntesis con otro material del que dispusiera el SITCEN, debe invitarse al CTG a trasladar a expertos de los Servicios contribuyentes. De la misma forma, al Grupo de Trabajo de CT que acaba de ser reactivado dentro de Europol debe pedírsele que proporcione su material relevante para el SITCEN (sujeto a los necesarios acuerdos de cooperación y a las comunicaciones seguras). Estos elementos deben considerarse una primera fase, que puede alcanzarse en un plazo de seis meses. Un pequeño equipo inicial reduciría las preocupaciones de seguridad y permitiría confiar en el rápido

establecimiento de métodos de trabajo seguros. El tamaño y composición del equipo se revisaría por si aparecieran necesidades que justificasen un equipo analítico más importante.

La calidad mejorada de la capacidad de valoración de CT dentro del SITCEN significaría una mejora en los informes interpilares disponibles para los organismos del Consejo, como Comité de Representantes Permanentes (COREPER), PSO, COTER, CT y el coordinador contraterrorista, que serían destinatarios regulares de la nueva producción integrada. La propiedad política de las actividades del SitCen se ampliaría más allá del Consejo de Relaciones Exteriores y Asuntos Generales (GAERC), y el Consejo JAI y el COREPER desempeñarían un papel más importante que el que han tenido hasta ahora.

El control político de las actividades de un SITCEN ampliado, como es actualmente el caso, sería ejercido por los Estados miembros. Los Estados miembros controlarían el flujo de inteligencia y el trabajo general del SITCEN a través del secretario general, que informaría al Consejo como correspondiese. Dentro de este marco, el papel del coordinador CT sería crucial: recurriendo al análisis de inteligencia interpilares y en conjunción con el GAERC y el Consejo JAI, desempeñará un papel clave para garantizar una eficaz coordinación de la política como complemento, utilizando todos los instrumentos de que dispone la Unión Europea.

El contraterrorismo en la actualidad

El terrorista sólo puede ser vencido si sabe que no vencerá jamás

(MARGARET THATCHER)

El 11-S supuso un cambio significativo en la visión occidental del terrorismo de origen islámico. El “síndrome de David” se apoderó de las sociedades europeas, y por supuesto de la norteamericana, cuando una organización golpeó con su honda, en forma de aviones suicidas, el epicentro de Goliat, mostrando así la aparente fragilidad de la primera potencia mundial. Ello hacía presagiar un aumento de la actividad terrorista. Objetivamente este incremento de actividades no se ha producido en la medida esperada, principalmente por la rápida y ordenada reacción

de la comunidad internacional que estableció como prioridad la lucha contraterrorista.

Los terroristas usan los límites internacionales y los celos jurisdiccionales para su ventaja, por lo que es muy importante que la cooperación sea fluida y el traspaso de información rápido y eficaz. La persecución política, económica, policial y militar ha supuesto una disminución del margen de maniobra de las organizaciones terroristas, aunque en grado no suficiente. Ante una amenaza global la respuesta también debe serlo. La respuesta contraterrorista de las naciones occidentales, en particular de las europeas (fundamentalmente en el seno de la Unión Europea) y/o de éstas con la norteamericana, se basan en los siguientes aspectos:

1. Armonización de tipos penales.
 2. Agilización y armonización de los procesos judiciales.
 3. Perfeccionamiento de los tratados de extradición.
 4. Creación del espacio común europeo.
 5. Desarrollo y extensión de la Europol.
 6. Campañas contra el racismo y la xenofobia.
 7. Planes específicos contra la marginación socioeconómica y laboral de los musulmanes.
- Cooperación al desarrollo de los países origen.
 - Intensificación de la cooperación de los cuerpos policiales y de los servicios de inteligencia.
 - Listas comunes de organizaciones terroristas y de sus miembros.
 - Refuerzo de la seguridad de los transportes aéreos.

El terrorismo es, en la actualidad, la mayor amenaza para las democracias y sólo desde la cooperación internacional, mediante la adopción de medidas específicas,

coordinadas entre diferentes Estados, basadas en una reflexión serena, se podrá intentar garantizar la seguridad.

Consecuencias de los atentados en el ámbito internacional

En términos generales, los atentados han supuesto un cambio rotundo en el orden de prioridades en cuanto a riesgos para la seguridad global. La amenaza del terrorismo islámico ha pasado a situarse en primera prioridad en las agendas políticas y de seguridad de muchos países, aunque con tratamientos no siempre coincidentes. Las respuestas a dicha amenaza han sido tanto reactivas a una situación ya dada, como de carácter preventivo.

En esta segunda categoría, las consecuencias del 11-S/11-M se han apreciado en la adopción gradual por parte de los países occidentales –y otros, incluso musulmanes– de una serie de medidas dirigidas a prevenir el terrorismo, concebidas con alcance global y ejecutadas en diversos ámbitos entre los que destacan los siguientes:

1. El diplomático, mediante acciones para sensibilizar a los gobiernos de países próximos al islamismo y obtener su colaboración.
2. El de la inteligencia, con la intensificación de intercambios entre Servicios y creación de nuevas estructuras.
3. El financiero, a través de la congelación de activos de grupos y personas vinculadas al terrorismo.
4. El interno de cada país, extremando la seguridad de instalaciones de interés estratégico, reforzando el control la inmigración ilegal, de comunidades étnicas y de grupos extremistas, e incrementando las partidas presupuestarias pertinentes, todo ello en cooperación con los países del entorno.
5. El militar, identificable con la intervención en Afganistán, con el objetivo de convertir a los terroristas en “fugitivos internacionales” y privarles de un santuario privilegiado y eliminar una parte de sus posibles apoyos estatales.

6. El humanitario, aumentando la ayuda como medio para crear las condiciones, sobre todo las sociales y económicas, que promuevan la estabilidad y eviten en lo posible la gestación de actividades terroristas.
7. El judicial y policial, con acuerdos como el reciente de Estados Unidos con Europol.

Conclusiones

La progresiva aparición de un terrorismo internacional y la necesidad de luchar contra él se produce simultáneamente a la “voluntad política” de la Unión Europea por reforzar su política exterior y de seguridad. Los atentados del 11-S y del 11-M aceleran esta tendencia y colocan los temas de seguridad interior y exterior en los primeros lugares de la agenda política de cada uno de los estados miembros y de la Unión Europea. Ésta puede salir reforzada políticamente de su lucha contra el terrorismo.

La capacidad de la Unión Europea para actuar en la escena internacional es de vital importancia para el proceso de la integración europea. Dentro de la progresiva transformación de la Unión en una unión política, la “seguridad” se ha convertido en uno de los objetivos fundamentales tanto hacia el interior, como hacia el exterior.

Hasta el 11-S la seguridad interior estuvo postergada y alejada de la seguridad exterior. Los atentados del 11-S y sobre todo del 11-M han puesto en tela de juicio la separación entre “seguridad exterior e interior” y la compartimentación de las estructuras y misiones que las diferenciaban.

La futura “Constitución” europea establece políticas e instrumentos que, adecuadamente desarrollados y con la decidida implicación de los Estados miembros, podrían a priori considerarse suficientes para prevenir y debilitar el terrorismo en territorio europeo.

La lucha contra el terrorismo debe llevarse a cabo, en todo caso, con el máximo “respeto a los derechos y las libertades” de los ciudadanos residentes en Europa, y sin alterar el carácter abierto de nuestras sociedades. Lo contrario comportaría, en cierto modo, colaborar en la destrucción los pilares básicos sobre los que se asientan nuestras democracias.

Los grupos terroristas tienen una gran capacidad de adaptación. La libertad de movimientos que ofrece el “Espacio Schengen” y el que puedan acogerse a poblaciones de inmigrantes cada vez más numerosas, exigen intensificar la “coordinación entre los diferentes servicios” implicados en la lucha antiterrorista, tanto dentro de los Estados de la Unión como entre éstos y terceros países en contextos regionales como el europeo o el euromediterráneo, superando celos corporativos y obstáculos políticos.

La voluntad del “terrorismo islamista” de golpear contundentemente en suelo europeo es inequívoca. Quienes pensaron que Europa o España permanecería a salvo de ese tipo de terrorismo y lo calificaron de fantasía alarmista se equivocaron.

Es necesario desarrollar otras “políticas complementarias” como una mayor cooperación con OTAN en la lucha contra el terrorismo internacional, impulsar las políticas de buena vecindad en la región euromediterránea, y mayor implicación de la Unión Europea en la resolución del conflicto palestino-israelí.

El debate entre lo externo e interno, lo militar y lo policial, hace pasar casi desapercibido el elemento de “la información y la inteligencia”, probablemente el más relevante en nuestro tiempo, que hasta ahora parece ajeno a la cooperación multilateral.

La participación de las Fuerzas Armadas en apoyo a la seguridad interior se está generalizando en el espacio europeo. Sin embargo, su papel en el control, y no en apoyo, de poblaciones será difícilmente asumible para la sociedad europea exceptuando aquellos casos en que la gravedad de la situación lo justificara.

Es necesario disponer de ciertas capacidades que hoy son muy limitadas como la “protección de poblaciones civiles” frente a actos terroristas de destrucción masiva, como el bioterrorismo, cuya peligrosidad potencial es de tal calibre que aconseja medidas preventivas.

Seguridad y defensa probablemente sean las competencias que los Estados son más remisos a compartir o poner en común, afectan a su misma esencia de control de la población y monopolio de la violencia. Es imprescindible crear estructuras comunes que vayan rompiendo estas inercias y los avances de los últimos años son

esperanzadores. Por su estrecha vinculación con la “soberanía” de los Estados miembros, la política de seguridad y defensa constituye un área donde es difícil conseguir que los países europeos adquieran una voz común. Para combatir esta amenaza es necesaria una mayor coordinación y cooperación internacional que la habida hasta el momento, una mayor capacidad de prevención y la adecuación y actualización de las actuales políticas antiterroristas.

El gran acierto de la Unión Europea es su “estrategia global” de seguridad, que combina actuaciones externas e internas, medios diplomáticos, militares, de inteligencia, policiales, judiciales, lejos de una respuesta única y militar.

Los principales avances reales producidos hasta muy recientemente en el seno de la Unión Europea se enmarcan en el pilar de Justicia e Interior (Schengen, Europol, Eurojust, Euro Orden). A partir de ahora se suman con fuerza otros ámbitos: en todos los esfuerzos diplomáticos, en política exterior, de relaciones comerciales y económicas con terceros países, la lucha contra el terrorismo tendrá un protagonismo indiscutible. Debe profundizarse y concretar en la práctica la decisión de la Unión Europea por introducir “cláusulas sobre seguridad” en todo tipo de acuerdos de la Unión Europea con terceros países: cooperación estrecha con países amigos; formación y financiación con otros; presión con el resto.

Necesidad de trasladar el impacto y relevancia de las medidas más al “momento” de su entrada en vigor y ejecución que al de su adopción. Las decisiones políticas tienen un mensaje tranquilizador que puede cuestionarse si se generan falsas expectativas.

Una Europa a 25, donde los temas de seguridad tienen un planteamiento gubernamental, donde la unanimidad dificulta enormemente la toma de decisiones, puede seguir la línea de “varias velocidades”. España tiene el máximo interés en participar activamente en la más veloz (doble terrorismo interno e internacional, además de frontera exterior de la Unión Europea).

El avance de las investigaciones del 11-M demuestra cómo nuestras políticas antiterroristas y nuestros códigos penales son hoy “insuficientes” para combatir con eficacia la sutileza del terrorismo islamista.

Tanto la facilidad con que los terroristas islamistas se ocultan en el seno de amplias poblaciones inmigradas, que también son víctimas potenciales de su actividad criminal, y la libertad de movimientos que les ofrece el “Espacio Schengen” constituyen dos realidades importantes que obligan a intensificar la coordinación entre los diferentes servicios antiterroristas, tanto dentro de los Estados como entre éstos en contextos regionales como el europeo o el euromediterráneo, superando celos corporativos y obstáculos políticos.

El atentado contra el World Trade Center de Nueva York en 1993 y su posterior destrucción en septiembre de 2001 proporcionan importantes “lecciones en términos de coordinación internacional” de lo que debe de ser el combate contra Al Qaeda, y ello antes incluso de que la comunidad internacional en su conjunto conociera siquiera el nombre de esta siniestra red y comenzara a adoptar medidas coordinadas para combatirla, que se están mostrando insuficientes por dos motivos principales: porque siguen sin coordinar los diversos frentes de la lucha antiterrorista —el específico de seguridad, junto al político, al económico y al propagandístico en sentido amplio— en contextos tanto nacionales como internacionales, y porque con frecuencia no se es capaz de prever y, por tanto, de prevenir la gran capacidad de adaptación de los grupos terroristas a las circunstancias cada vez más hostiles en las que tienen que actuar.

El límite máximo de los aportes nacionales al presupuesto de la Unión Europea es el 1,27% del Producto Interno Bruto (PIB). Probablemente, con los fondos que la Unión Europea tiene como presupuesto (y no se alcanza, en el año 2004 el presupuesto de la Unión Europea supone el 0,94% del PIB comunitario), difícilmente podrá desarrollar una auténtica política común en temas de seguridad, defensa o actuación exterior. El resultado final de todas las medidas adoptadas dependerá de que se las avale o no con los recursos presupuestarios y humanos adecuados. Convendría replantearse si el gasto europeo en seguridad no es más importante que otras políticas presupuestadas ⁽³¹⁾. La multiplicación de riesgos y la escasez de recursos destinados a la seguridad, puede originar un problema de credibilidad y de

³¹ El 46% del gasto comunitario en 2004 se destina a la política agraria, el 9% a política exterior y el 1% a seguridad y justicia.

coherencia en el seno de la Unión Europea y en el ámbito internacional si no se ponen los medios suficientes.

Quedan muchas “tareas por hacer”, tanto en la seguridad interior como en la exterior: adaptar el modelo de seguridad vigente a la nueva situación posconstitucional, fomentar el estudio y la comprensión de las cuestiones relacionadas con la seguridad, sus relaciones con la PCSD y demás políticas de la Unión Europea, ajustar la distribución de esfuerzos interpilares y establecer un mecanismo de coordinación y control eficaz.

Documentación

Consejo Europeo de Bruselas: Bruselas, 25 y 26 de marzo de 2004

Tras los atentados que afectaron a España, el Consejo Europeo hizo un llamamiento a los jefes de Estado o de Gobierno para que dieran una respuesta política decidida a la “amenaza terrorista”, afirmando la voluntad de cohesión de la Unión, y adoptó una declaración que alude a varias medidas y toma como base, principalmente, las propuestas de la Comisión. Los Estados miembros se comprometieron a aplicar con más rapidez la legislación existente y a acelerar los trabajos sobre los textos importantes aún en preparación, sobre todo para limitar la financiación de los grupos criminales. Con todas estas decisiones se espera poder reforzar la coordinación y la cooperación entre los Estados miembros, principalmente para el intercambio de información sensible. Por último, el Consejo Europeo nombró al señor De Vries coordinador de la lucha contra el terrorismo y adoptó una declaración sobre la solidaridad contra el terrorismo, según la cual los Estados miembros actuarán de manera solidaria y se prestarán mutuamente ayuda por todos los medios, incluidos los militares, en caso de atentado terrorista.

TERRORISMO

1.4. 5. El Consejo Europeo ha expresado sus condolencias y su solidaridad con las víctimas de los atentados terroristas de Madrid, con sus familias y con el pueblo español. Ha adoptado la declaración sobre la lucha contra el terrorismo.

Declaración del Consejo Europeo

sobre la lucha contra el terrorismo

INTRODUCCIÓN

1.28. El Consejo Europeo, profundamente conmovido por los atentados terroristas de Madrid, manifiesta su solidaridad con las víctimas, sus familias y el pueblo español.

Los crueles y cobardes atentados han servido de terrible recordatorio de la amenaza que representa para nuestra sociedad el terrorismo. Los actos de terrorismo atacan contra los valores en que se basa la Unión.

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

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

El Consejo Europeo hace suya la propuesta de Parlamento Europeo de declarar el 11-M "Día europeo de las víctimas del terrorismo".

CLÁUSULA DE SOLIDARIDAD

1.29. El Consejo Europeo acoge con satisfacción el compromiso político suscrito por los Estados miembros y los Estados adherentes de actuar conjuntamente, a partir de este momento, contra los actos terroristas, guiados por el espíritu de la cláusula de solidaridad que figura en el artículo 42 del proyecto de Constitución para Europa.

ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD

Referencias: Conclusiones del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo, Boletín 9-2001, punto 1.4.6. Conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla, Boletín 6-2002,

punto 1.7. Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, Boletín 12-2003, punto 1.32.

1.30. En la estrategia europea de seguridad, adoptada por el Consejo Europeo el pasado mes de diciembre, se describe el terrorismo como una de las principales amenazas para los intereses de la Unión Europea y se pide a la Presidencia y al SG/AR, señor Solana, que presenten, en coordinación con la Comisión, propuestas concretas para la aplicación de la estrategia, incluyendo recomendaciones para combatir la amenaza que supone el terrorismo y abordar las causas que están en su raíz.

A la luz de los acontecimientos de Madrid, el Consejo Europeo cree que la plena ejecución de medidas para combatir el terrorismo constituye un asunto urgente.

El Consejo Europeo pide que se elabore una estrategia de la Unión Europea a largo plazo que aborde todos los factores que contribuyen al terrorismo. Como afirmamos en las conclusiones de nuestra sesión de 21 de septiembre de 2001, la Unión debe aumentar su participación en los esfuerzos de la comunidad internacional por evitar y estabilizar los conflictos regionales y fomentar el buen gobierno y el Estado de Derecho.

Por otra parte, el Consejo Europeo insta a acometer rápidamente los trabajos necesarios para desarrollar la contribución de la política europea de seguridad y defensa a la lucha contra el terrorismo, sobre la base de las acciones adoptadas desde el Consejo Europeo de Sevilla.

La Unión Europea estudiará formas de mejorar la seguridad de aquellos de sus ciudadanos que residen en terceros países, o viajan a ellos, y están expuestos a una amenaza terrorista.

ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS

Referencias: Propuesta de directiva del Consejo sobre indemnización a las víctimas de delitos, COM(2002) 562 y Boletín 10-2002, punto 1.4.13. Presupuesto de 2004, DO L 53 de 23.2.2004 y Bol. 1/2-2004, punto 1.7.4.

1.31. El Consejo Europeo insta a la adopción, antes del 1 de mayo de 2004, de la Directiva del Consejo sobre indemnización a las víctimas de delitos.

El Consejo Europeo insta a la Comisión a que, con carácter urgente, garantice la asignación de los fondos disponibles en el presupuesto de 2004 para apoyar a las víctimas del terrorismo.

AFIANZAR LA COOPERACIÓN EXISTENTE

Referencias: Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea, DO C 197 de 12.7.2000 y Bol.etín5-2000, punto 1.4.12.

Acto del Consejo que establece, sobre la base del apartado 1 del artículo 43 del Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio Europol), un Protocolo que modifica el artículo 2 y el anexo de dicho Convenio, DO C 358 de 13.12.2000.

Decisión marco 2001/500/JAI del Consejo relativa al blanqueo de capitales, la identificación, seguimiento, embargo, incautación y decomiso de los instrumentos y productos del delito, DO L 182 de 5.7.2001 y Boletín. 6-2001, punto 1.4.12.

Reglamento (CE) número 2424/2001 del Consejo y Decisión 2001/886/JAI del Consejo sobre el desarrollo del SIS de segunda generación (SIS II), DO L 328 de 13.12.2001 y Boletín12-2001, punto 1.4.20. Decisión 2002/187/JAI del Consejo por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia, DO L 63 de 6.3.2002 y Bolettín 1/2-2002, punto 1.4.13.

Propuesta de decisión marco del Consejo relativa a los ataques de los que son objeto los sistemas de información, COM (2002) 173 y Boletín 4-2002, punto 1.4.12.

Decisión-marco 2002/475/JAI del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo, DO L 164 de 22.6.2002 y Boletín 6-2002, punto 1.4.8.

Decisión-marco 2002/584/JAI del Consejo relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros, DO L 190 de 18.7.2002 y Boletín 6-2002, punto 1.4.9.

Decisión-marco 2002/465/JAI del Consejo sobre equipos conjuntos de investigación, DO L 162 de 20.6.2002 y Boletín 6-2002, punto 1.4.18.

Iniciativa del Reino de Dinamarca con vistas a la adopción de una Decisión marco del Consejo relativa a la ejecución de resoluciones de decomiso en la Unión Europea, DO C 184 de 2.8.2002.

Iniciativa del Reino de Dinamarca con vistas a la adopción de la Decisión marco del Consejo sobre el decomiso de los instrumentos y productos del delito, DO C 184 de 2.8.2002.

Acto del Consejo por el que se establece un protocolo que modifica el Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio Europol) y el Protocolo relativo a los privilegios e inmunidades de Europol, los miembros de sus órganos, sus directores adjuntos y sus agentes, DO C 312 de 16.12.2002.

Decisión 2003/48/JAI del Consejo relativa a la aplicación de medidas específicas de cooperación policial y judicial en la lucha contra el terrorismo de acuerdo con el artículo 4 de la posición común 2001/931/PESC, DO L 16 de 22.1.2003.

Decisión marco 2003/577/JAI del Consejo relativa a la ejecución en la Unión Europea de las resoluciones de embargo preventivo de bienes y de aseguramiento de pruebas, DO L 196 de 2.8.2003 y Boletín 7/8-2003, punto 1.4.7.

Acto del Consejo por el que se establece, sobre la base del apartado 1 del artículo 43 del Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio Europol), un Protocolo por el que se modifica dicho Convenio, Boletín 11-2003, punto 1.4.17.

Propuesta de decisión marco del Consejo relativa al exhorto europeo de obtención de pruebas para recabar objetos, documentos y datos destinados a procedimientos en materia penal, COM(2003) 688 y Boletín 11-2003, punto 1.4.26.

Propuesta de decisión del Consejo por la que se establece el Sistema de Información de Visados (VIS), COM(2004) 99 y Boletín 1/2-2004, punto 1.4.4.

Conclusiones del Consejo relativas al VIS, Boletín 1/2-2004, punto 1.4.5.

1.32. En su reunión de 21 de septiembre de 2001, el Consejo Europeo adoptó un Plan de Acción para la Lucha contra el Terrorismo que ha sido desde entonces completado con varias iniciativas importantes. La lucha eficaz contra el terrorismo exige que los Estados miembros apliquen en su totalidad y de modo eficaz las medidas adoptadas por el Consejo.

MEDIDAS LEGISLATIVAS

El Consejo Europeo reconoce que el marco legislativo creado por la Unión para luchar contra el terrorismo y mejorar la cooperación judicial desempeña un papel decisivo en la lucha contra las actividades terroristas. Insta por ello a todos los Estados miembros a que adopten todas las medidas que sigan siendo necesarias para la completa e inmediata aplicación de las siguientes medidas legislativas:

- Decisión-marco relativa a la orden de detención europea.
- Decisión-marco sobre equipos conjuntos de investigación.
- Decisión-marco sobre la lucha contra el terrorismo.
- Decisión-marco relativa al blanqueo de capitales, la identificación, seguimiento, embargo, incautación y decomiso de los instrumentos y productos del delito.
- Decisión por la que se crea Eurojust.
- Decisión relativa a la aplicación de medidas específicas de cooperación policial y judicial en la lucha contra el terrorismo.

Todas esas medidas de aplicación tendrán que haberse establecido en junio de 2004 a más tardar.

El Consejo Europeo insta a los Estados miembros a que apliquen la Decisión-marco relativa a la ejecución de las resoluciones de embargo preventivo de bienes y de aseguramiento de pruebas, y a que ratifiquen el "Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal", su protocolo y los tres protocolos del Convenio Europol de aquí a diciembre de 2004.

Además, la Decisión-marco sobre el decomiso de los instrumentos y productos del delito y de bienes relacionados con el delito y la Decisión-marco relativa a los ataques contra los sistemas de información deberán ultimarse para junio de 2004. Los trabajos sobre la Decisión-marco relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de resoluciones de decomiso deberán concluir asimismo en junio de 2004, y deberán proseguir los trabajos sobre la Decisión marco relativa al exhorto europeo de obtención de pruebas.

El Consejo Europeo, con el objeto de seguir desarrollando el marco legislativo mencionado más arriba, encarga al Consejo que estudie medidas en los siguientes sectores:

- Propuestas destinadas a establecer normas sobre la conservación de datos de tráfico de comunicaciones por parte de los proveedores de servicios.
- Intercambio de información sobre condenas por delitos de terrorismo.
- Persecución transfronteriza.
- Un registro europeo de condenas e inhabilitaciones.
- Una base de datos sobre material forense.
- Simplificación del intercambio de información entre los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de los Estados miembros.

Debe darse prioridad a las propuestas relativas a la conservación de datos de tráfico de comunicaciones y al intercambio de información sobre condenas, con vistas a que estén adoptadas en junio de 2005.

Los Estados miembros reiteran su compromiso de reforzar la cooperación judicial. Se les invita a que garanticen la ejecución de todas las solicitudes de asistencia judicial relacionadas con delitos terroristas prestándose entre sí la máxima cooperación.

Se invita a la Comisión a que presente una propuesta destinada a crear un programa europeo para la protección de testigos de casos de terrorismo.

REFUERZO DE LA COOPERACIÓN OPERATIVA

El Consejo Europeo insta a los Estados miembros a que garanticen que las fuerzas y cuerpos de seguridad (Servicios de Seguridad, Policía, Aduanas, etc.) cooperen entre sí e intercambien todas las informaciones pertinentes para luchar contra el terrorismo de la forma más amplia posible.

El Consejo Europeo insta a los Estados miembros a que garanticen la utilización óptima y más eficaz posible de los organismos existentes de la Unión Europea, en particular Europol y Eurojust, para impulsar la cooperación en la lucha contra el terrorismo. Insta asimismo a todos los Estados miembros a que se aseguren de que:

- Se nombre un corresponsal nacional para Eurojust en materia de terrorismo y se utilice lo más posible Eurojust en la cooperación en casos de terrorismo transfronterizo.
- Los representantes de Eurojust y de Europol queden asociados, en la mayor medida posible, a los trabajos de los equipos conjuntos de investigación.
- El Acuerdo Europol-Eurojust se adopte en mayo de 2004 a más tardar.

El Consejo Europeo pide asimismo a los Estados miembros que refuercen el papel desempeñado por Europol en la lucha contra el terrorismo mediante:

- El refuerzo de sus capacidades antiterroristas y la reactivación de la Unidad Operativa de Lucha Antiterrorista.
- La garantía de que los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de los Estados miembros facilitan a Europol toda la información pertinente en materia de inteligencia criminal relacionada con el terrorismo en cuanto se disponga de ella.

El Consejo Europeo pide a Europol que ponga en marcha su sistema de información con la mayor celeridad.

El Consejo Europeo subraya asimismo el papel de la Unidad Operativa de Jefes de Policía de la Unión Europea en la coordinación de medidas operativas orientadas a responder a actos terroristas y a prevenirlos. El Consejo Europeo pide a la Unidad

que examine el modo de reforzar su capacidad operativa y se centre en la recopilación de información anticipatoria. Se invita a la Unidad a que elabore, con la asistencia de expertos de los Servicios de Inteligencia y de Europol, un informe sobre los atentados terroristas de Madrid.

El Consejo Europeo pide al Consejo que estudie de aquí a septiembre de 2004 un informe provisional sobre el resultado del proceso de evaluación por el grupo de homólogos de las disposiciones nacionales de lucha contra el terrorismo, y para septiembre de 2005 un informe final que incluirá los Estados en vías de adhesión.

El Consejo Europeo, con vistas a reforzar esta cooperación, encarga asimismo al Consejo que cree nuevas estructuras en forma de comités que puedan garantizar una mayor cooperación operativa en materia de seguridad y terrorismo en la Unión.

El Consejo Europeo reconoce que es preciso garantizar que se prive a las organizaciones y grupos terroristas de los instrumentos de su actividad. En particular, es necesario garantizar una mayor seguridad en el sector de las armas de fuego, los explosivos, los equipos para fabricar bombas y las tecnologías que contribuyen a la perpetración de atentados terroristas. Encarga al Consejo que estudie las posibilidades de adoptar medidas en este ámbito.

OPTIMIZAR LA EFICACIA DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

El Consejo Europeo insta al Consejo a que adopte las medidas necesarias para lograr que el proyecto de reglamento y el proyecto de decisión del Consejo relativos a la introducción de nuevas funciones para el SIS entren en vigor a más tardar en junio de 2004.

Habrà que tomar decisiones sobre la ubicación, la gestión y la financiación de SIS II a más tardar en mayo de 2004 para que la Comisión pueda ocuparse de su desarrollo completo. Se insta a la Comisión y al Consejo a que impulsen los trabajos sobre el VIS, de acuerdo con las conclusiones adoptadas en febrero de 2004. El Consejo Europeo pide a la Comisión que presente propuestas para aumentar la interoperabilidad entre las bases de datos europeas y estudie la creación de sinergias entre sistemas de información existentes y futuros (SIS II, VIS y Eurodac)

para aprovechar el valor añadido que pueden aportar, en sus respectivos marcos jurídicos y técnicos, a la prevención y lucha contra el terrorismo.

El Consejo Europeo invita a la Comisión a presentar al Consejo Europeo de junio propuestas relativas al intercambio de información personal (ADN, impresiones dactilares y datos de visados) en relación con la lucha contra el terrorismo. Las propuestas de la Comisión también deberían incluir disposiciones para facilitar el acceso de los servicios policiales nacionales a los sistemas de la Unión Europea.

Se invita asimismo al Consejo a estudiar los criterios que deben aplicarse a efectos del artículo 96 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen en relación con las descripciones de personas para la de negación de entrada.

REFORZAR LOS CONTROLES EN LAS FRONTERAS Y LA SEGURIDAD DE LOS DOCUMENTOS

Referencias: Comunicación de la Comisión relativa a una estrategia para la unión aduanera, COM(2001) 51 y Boletín 1/2-2001, punto 1.6.52.

Iniciativa del Reino de España con vistas a la adopción de una Directiva del Consejo sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas, DO C 82 de 5.4.2003.

Propuesta de reglamento del Consejo por el que se crea una Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores, COM(2003) 687 y Boletín 11-2003, punto 1.4.3.

Propuesta de reglamento del Consejo sobre normas para los dispositivos de seguridad y elementos biométricos en los pasaportes de ciudadanos de la Unión Europea, COM(2004) 116 y Boletín 1/2-2004, punto 1.4.6.

1.33. La mejora de los controles en las fronteras y de la seguridad de los documentos desempeña un importante papel en la lucha contra el terrorismo. Por ello, el Consejo Europeo destaca que es necesario acelerar los trabajos sobre las medidas relativas a este ámbito. En particular, se imprimirá impulso a los trabajos relativos a:

- La propuesta de reglamento por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de las fronteras, con vistas a su adopción antes de mayo de 2004, de modo que la Agencia esté en funcionamiento para el 1 de enero de 2005.
- La propuesta de directiva del Consejo sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de los pasajeros, con vistas a una pronta conclusión de esta medida.
- La adopción del proyecto de estrategia para la cooperación aduanera y el plan de trabajo conexo para mayo de 2004, y la consiguiente aplicación de medidas de lucha contra el terrorismo con carácter de urgencia.

El Consejo Europeo también insta al Consejo a adoptar, para finales de 2004, las propuestas de la Comisión relativas a la incorporación de datos biométricos en los pasaportes y visados, con el fin de finalizar la especificación técnica que debe adoptar la Comisión para esa misma fecha.

El Consejo Europeo, con objeto de seguir desarrollando estas medidas, insta al Consejo a que, sobre la base de una propuesta de la Comisión, impulse los trabajos sobre la creación, para finales de 2005, de un sistema integrado para el intercambio de información sobre pasaportes robados o perdidos que recurra al SIS y a la base de datos de Interpol.

Invita asimismo a la Comisión a que, a más tardar en junio de 2004, presente una propuesta de planteamiento común de la Unión Europea de la utilización de los datos de los pasajeros en relación con la seguridad fronteriza y de la aviación y otros fines policiales.

DIRECTRICES DE LA UNIÓN EUROPEA PARA UN ENFOQUE COMÚN

DE LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

Referencia: anexos a las conclusiones del Consejo Europeo de Salónica "Orientaciones para un enfoque común de la lucha antiterrorista", Boletín 6-2003, punto 1.48.

1.34. El Consejo Europeo acoge favorablemente las directrices de la Unión Europea para un enfoque común de la lucha antiterrorista, que demuestran el empeño de la Unión en prevenir y reprimir el terrorismo de manera perceptible y coherente.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE UN PLAN DE ACCIÓN

REVISADO DE LA UNIÓN EUROPEA PARA LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

1.35. Sobre la base de la cooperación existente, el Consejo Europeo ha convenido una serie de objetivos estratégicos actualizados con objeto de mejorar el plan de acción de la Unión Europea para la lucha contra el terrorismo (recogido en el anexo I).

Se llevarán a la práctica los siguientes objetivos estratégicos de alto nivel:

1. Fortalecer el consenso internacional e intensificar los esfuerzos internacionales para luchar contra el terrorismo.
2. Restringir el acceso de los terroristas a los recursos financieros y otros recursos económicos.
3. Aumentar al máximo la capacidad de los órganos de la Unión Europea y de los Estados miembros para descubrir, investigar y procesar a los terroristas y prevenir atentados terroristas.
4. Salvaguardar la seguridad del transporte internacional y garantizar sistemas eficaces de control de fronteras.
5. Reforzar la capacidad de los Estados miembros para afrontar las consecuencias de un atentado terrorista.
6. Reflexionar sobre los factores que propician el apoyo al terrorismo y la captación de terroristas.
7. Enfocar actuaciones, en el marco de las relaciones exteriores de la Unión Europea, hacia terceros países prioritarios en los que es preciso mejorar la capacidad antiterrorista o el compromiso de lucha contra el terrorismo.

El Consejo Europeo solicita al Consejo que concluya la adopción del plan de acción revisado e informe al Consejo Europeo de junio.

INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN

1.36. Al tiempo que destaca la importancia de una cooperación más eficaz en materia de información analítica y una mejor evaluación de la amenaza, el Consejo Europeo invita a los Estados miembros a mejorar los mecanismos de cooperación y fomentar la colaboración sistemática y efectiva entre los servicios de policía, de seguridad y de información.

Debería transmitirse a Europol más información relativa a todos los aspectos del terrorismo. Asimismo se avanzará en la intensificación de la relación entre Europol y los servicios de información.

El Consejo Europeo respalda los esfuerzos del SG/AR, señor Solana, por dotar a la Secretaría del Consejo de una capacidad de información analítica sobre todos los aspectos de la amenaza terrorista que sirva de sustento a la política de la Unión Europea, y le invita a elaborar propuestas al respecto antes del Consejo Europeo de junio.

IMPEDIR LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO

1.37. El Consejo Europeo cree que se debe seguir actuando con firmeza de forma preventiva en relación con las fuentes de financiación de las organizaciones terroristas y para perturbar rápidamente el flujo de recursos financieros destinado a grupos terroristas y entidades y particulares conexos, respetando en cualquier caso el Estado de Derecho. A este respecto, invita al Consejo a que proponga medidas para mejorar la eficacia y el funcionamiento del mecanismo existente para el embargo preventivo de los bienes de los terroristas y de las organizaciones terroristas y a fin de identificar a los titulares y verdaderos beneficiarios de las cuentas bancarias, independientemente de su lugar de residencia.

El Consejo Europeo insta a los Estados miembros a que ratifiquen y apliquen en su totalidad el Convenio de Naciones Unidas para la represión de la financiación del terrorismo de 1999 y a que apliquen las disposiciones de la resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas relativas a la congelación de activos.

Se invita a los Estados miembros a que aumenten la cooperación entre las autoridades nacionales competentes, las unidades de información financiera y las instituciones financieras privadas para facilitar un mayor intercambio de información sobre la financiación terrorista.

La Comisión estudiará la forma de mejorar la regulación y transparencia de las personas jurídicas, incluidas las organizaciones benéficas y los sistemas alternativos de envío de dinero, a las que puedan recurrir los terroristas con objeto de recaudar fondos para sus actividades.

La Unión Europea proseguirá el diálogo con terceros países sobre esta cuestión crucial, con el fin de intensificar la lucha contra la financiación del terrorismo.

MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN DEL TRANSPORTE Y DE LA POBLACIÓN

1.38. El Consejo Europeo insta al refuerzo de la seguridad de todos los sistemas de transporte, incluso mediante la mejora del marco jurídico y de los mecanismos de prevención. En particular, se invita a la Comisión a presentar una propuesta destinada a reforzar las medidas de seguridad en puertos y buques.

Es necesario adoptar nuevas medidas que refuercen la capacidad de los Estados miembros para atenuar las consecuencias de ataques contra la población civil, incluso en los ámbitos de la seguridad sanitaria y la protección civil, basándose en los programas de la Unión Europea ya existentes en materia de seguridad sanitaria y armas químicas, biológicas, radiológicas y nucleares.

La Comisión, el Consejo y los Estados miembros, según el caso, deberían desarrollar políticas para reforzar la protección de los ciudadanos, los servicios esenciales (como el suministro de agua y energía y las comunicaciones) y los sistemas de producción (industrias agroalimentarias y transformadoras), así como para establecer mecanismos (de vigilancia y de alerta rápida, y procedimientos y sistemas de alerta y respuesta) para hacer frente a las consecuencias de cualquier ataque terrorista.

COOPERACIÓN INTERNACIONAL

1.39. El Consejo Europeo, apoyando el papel clave de Naciones Unidas, continuará trabajando para garantizar la adhesión universal y la plena aplicación de todas las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, las convenciones de Naciones Unidas en materia de terrorismo y los protocolos correspondientes.

La Unión Europea trabajará junto con las organizaciones internacionales, regionales y locales, y en el seno de éstas, para fortalecer la solidaridad internacional en la lucha contra el terrorismo.

La Unión Europea garantizará la cooperación efectiva y práctica con terceros países en la lucha contra el terrorismo, en particular mediante las siguientes medidas:

- Desarrollo de estrategias de asistencia técnica, para ayudar a los terceros países vulnerables a mejorar sus capacidades de lucha contra el terrorismo, e inclusión de las consideraciones antiterroristas en todos los programas pertinentes de asistencia externa para fomentar el buen gobierno y el Estado de Derecho.
- Medidas para garantizar que la lucha contra el terrorismo sea un elemento clave en todos los niveles del diálogo político con los terceros países, en particular con aquellos que representan una amenaza terrorista potencial para la paz y la seguridad internacionales.
- La Unión Europea analizará y evaluará continuamente el compromiso de los países en la lucha contra el terrorismo, lo que constituirá un factor influyente en las relaciones de la Unión Europea con dichos países.

El Consejo Europeo insta a una utilización óptima de todos los recursos policiales de la Unión Europea desplegados en terceros países, incluso en el contexto de la gestión de las crisis de la Unión Europea.

COOPERACIÓN CON ESTADOS UNIDOS Y OTROS INTERLOCUTORES

1.40. Basándose en la solidaridad y la cooperación contempladas en el Plan de Acción del año 2001 para la lucha contra el terrorismo, el Consejo Europeo tratará de seguir fortaleciendo la cooperación con Estados Unidos y otros interlocutores para luchar contra la amenaza que representa el terrorismo.

CREACIÓN DEL CARGO DE COORDINADOR DE LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

I.41. El Consejo Europeo hace hincapié en que se requiere un planteamiento global y fuertemente coordinado como respuesta a la amenaza del terrorismo.

Por consiguiente, el Consejo Europeo acuerda crear un cargo de Coordinador de la lucha contra el terrorismo.

Dicho coordinador, que desempeñará sus funciones en la Secretaría del Consejo, coordinará las tareas del Consejo en la lucha contra el terrorismo y, con la debida consideración a las responsabilidades de la Comisión, mantendrá una visión de conjunto de todos los instrumentos de que dispone la Unión con el objeto de informar periódicamente al Consejo y de realizar un seguimiento efectivo de las decisiones del Consejo.

La Unión Europea acoge con satisfacción la decisión del SG/AR, señor Solana, de nombrar al señor Gijs de Vries para el cargo de coordinador de la lucha contra el terrorismo.

ACCIONES FUTURAS

I.42. El Consejo Europeo invita al Consejo, en colaboración con el señor Solana, SG/AR, y con la Comisión, a que informen detalladamente al Consejo Europeo de junio sobre el estado de aplicación de estas medidas.

ANEXO I - OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE LA UNIÓN EUROPEA

EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO (PLAN DE ACCIÓN REVISADO)

OBJETIVO 1: FORTALECER EL CONSENSO INTERNACIONAL E INTENSIFICAR

LOS ESFUERZOS INTERNACIONALES PARA LUCHAR CONTRA EL TERRORISMO

I.43. Respaldar el papel esencial de Naciones Unidas, en particular de la Asamblea General, para sostener el consenso internacional y movilizar a la comunidad internacional en su conjunto, y apoyar los trabajos del Consejo de Seguridad, especialmente del Comité de lucha contra el terrorismo y del Comité de sanciones contra el régimen talibán y Al Qaeda, y de la subdivisión de prevención del terrorismo de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Trabajar para garantizar la adhesión universal a las convenciones de Naciones Unidas sobre terrorismo y su plena aplicación, y lograr un acuerdo sobre un tratado general de Naciones Unidas contra el terrorismo y un tratado general de las Naciones Unidas para la represión de actos de terrorismo nuclear.

Trabajar con las organizaciones regionales e internacionales, y en su seno, para garantizar su contribución efectiva a la lucha contra el terrorismo, con arreglo a las obligaciones en el marco de Naciones Unidas.

Incluir cláusulas efectivas contra el terrorismo en todos los acuerdos con terceros países.

OBJETIVO 2: RESTRINGIR EL ACCESO DE LOS TERRORISTAS

A LOS RECURSOS FINANCIEROS Y OTROS RECURSOS ECONÓMICOS

1.44. Garantizar la eficacia de los procedimientos de la Unión Europea en materia de embargo preventivo de bienes, incluidos los recursos económicos no financieros, con arreglo a las obligaciones en el marco de Naciones Unidas y a la necesidad de respetar las garantías procesales debidas y el Estado de Derecho.

Establecer vínculos operativos y mejorar la cooperación entre los órganos competentes para facilitar un intercambio de información reforzado sobre la financiación del terrorismo.

Desarrollar y aplicar una estrategia de la Unión Europea de supresión de la financiación del terrorismo, incluida la regulación de las organizaciones benéficas y de los sistemas alternativos de envío de dinero.

Cooperar estrechamente con el GAFI sobre el blanqueo de capitales en todos los aspectos relativos a la financiación del terrorismo y velar por que el marco jurídico de la Unión Europea se ajuste a las ocho recomendaciones especiales sobre financiación del terrorismo.

Continuar el diálogo político y técnico con los terceros países, con el fin de intensificar la lucha contra la financiación del terrorismo.

OBJETIVO 3: AUMENTAR AL MÁXIMO LA CAPACIDAD DENTRO DE LOS ÓRGANOS DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE LOS ESTADOS MIEMBROS PARA DESCUBRIR, INVESTIGAR Y PROCESAR A LOS TERRORISTAS Y PREVENIR ATENTADOS TERRORISTAS

1.45. Garantizar un uso óptimo y efectivo de los órganos Unión Europea existentes como Europol, Eurojust y la Unidad Operativa de Jefes de Policía de la Unión Europea.

Mejorar los mecanismos de cooperación para el intercambio de conocimientos en materia de políticas de seguridad orientadas a la protección, la investigación y la prevención entre los servicios de policía y de seguridad.

Promover una colaboración efectiva y sistemática en el intercambio de información entre Estados miembros.

Mejorar la capacidad de los órganos pertinentes de la Unión Europea en la preparación de evaluaciones de información analítica sobre todos los aspectos de la amenaza terrorista, vinculándolas más estrechamente a la elaboración de las políticas de la Unión Europea.

Trabajar para identificar, obstaculizar y desmantelar los sistemas de suministro de armamento a los terroristas.

OBJETIVO 4: SALVAGUARDAR LA SEGURIDAD DEL TRANSPORTE INTERNACIONAL Y GARANTIZAR SISTEMAS EFICACES DE CONTROL DE FRONTERAS

1.46. Garantizar la integración de las consideraciones antiterroristas en los trabajos de los órganos competentes de la Unión Europea (transporte, controles fronterizos, documentación de identidad, etc.).

Trabajar para seguir desarrollando las normas de seguridad de los transportes de la Unión Europea, en coordinación con las organizaciones internacionales competentes y los terceros países.

Desarrollar y aplicar un planteamiento común de la Unión Europea para el intercambio y el análisis de información sobre pasajeros.

Fomentar e impulsar el pleno cumplimiento, por parte de Estados terceros, de las normas de la Organización de la Aviación Civil Internacional y de la Organización Marítima Internacional.

Ampliar las capacidades de identificación de los terroristas y la detección de artefactos, materiales o fondos relacionados con el terrorismo en los puertos, aeropuertos y fronteras terrestres.

Reforzar la protección de los ciudadanos europeos en terceros países.

OBJETIVO 5: REFORZAR LA CAPACIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

Y DE LOS ESTADOS MIEMBROS PARA AFRONTAR LAS CONSECUENCIAS

DE UN ATENTADO TERRORISTA

1.47. Definir ámbitos de mejora de la cooperación en la gestión de las consecuencias, juntamente con otras organizaciones internacionales, incluida la OTAN, y en el marco de sus competencias respectivas.

Garantizar la plena aplicación del programa de seguridad sanitaria de la Unión Europea y del programa armas químicas, biológicas, radiológicas y nucleares.

Desarrollar estrategias que mejoren la capacidad de los Estados miembros para comunicarse con los ciudadanos en caso de atentado terrorista grave.

Garantizar que las víctimas de los crímenes terroristas reciban apoyo y asistencia y proteger a las comunidades minoritarias que puedan correr un riesgo de represalias en caso de atentados graves.

OBJETIVO 6: RESPONDER A LOS FACTORES QUE PROPICIAN

EL APOYO AL TERRORISMO Y LA CAPTACIÓN DE TERRORISTAS POTENCIALES

1.48. Identificar los factores que contribuyen al reclutamiento de terroristas, tanto dentro de la Unión Europea como a nivel internacional, y desarrollar una estrategia a largo plazo para hacerles frente.

Continuar investigando los vínculos entre las creencias religiosas o políticas extremistas, así como los factores socioeconómicos y de otro tipo, y el apoyo al terrorismo, basándose en los trabajos ya acometidos en esta materia, y definir las medidas de respuesta adecuadas.

Utilizar más eficazmente los programas de ayuda exterior para hacer frente a los factores que pueden propiciar el apoyo al terrorismo, incluyendo en particular el apoyo al buen gobierno y al Estado de Derecho.

Desarrollar y aplicar una estrategia de fomento de la comprensión intercultural e interreligiosa entre Europa y el mundo islámico.

OBJETIVO 7: ENFOCAR ACTUACIONES, EN EL MARCO DE LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA, HACIA TERCEROS PAÍSES PRIORITARIOS EN LOS QUE ES PRECISO MEJORAR LA CAPACIDAD ANTITERRORISTA O EL COMPROMISO DE LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

1.49. Ampliar el papel del SITCEN, de la Unión Europea Occidental, en la realización de evaluaciones de amenazas, para permitir que los grupos de trabajo se centren en la elaboración de políticas.

Desarrollar capacidades para analizar y evaluar las actividades antiterroristas de terceros países.

Desarrollar estrategias de asistencia técnica para mejorar la capacidad antiterrorista de países prioritarios, en coordinación con otras organizaciones internacionales y Estados donantes.

Garantizar que cuestiones específicas de la lucha antiterrorista, incluida la introducción en todos los acuerdos de cláusulas de lucha contra el terrorismo eficaces que reflejen las prioridades del plan de acción revisado, constituyan un elemento fundamental de las relaciones de la Unión Europea en todos los niveles con los países prioritarios.

Integrar los objetivos antiterroristas en los trabajos de los grupos geográficos y en los programas de ayuda exterior.

DECLARACIÓN SOBRE LA SOLIDARIDAD CONTRA EL TERRORISMO

1.50. Los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea y de los Estados que se adherirán a la Unión el 1 de mayo de 2004 hemos declarado nuestra firme intención de actuar del siguiente modo:

- A tenor de la cláusula de solidaridad que se incluye en el artículo 42 del proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, los Estados miembros y los Estados adherentes actuarán en consecuencia conjuntamente en un espíritu de solidaridad en caso de que uno de ellos sea víctima de un atentado terrorista.

Movilizarán todos los instrumentos de que dispongan, incluidos los medios militares para:

1. Prevenir la amenaza terrorista en el territorio de uno de ellos.
2. Proteger las instituciones democráticas y a la población civil de posibles atentados terroristas.
3. Aportar asistencia a un Estado miembro o a un Estado adherente en su territorio y a petición de sus autoridades políticas, en caso de atentado terrorista.

Será competencia de cada Estado miembro o cada Estado adherente elegir el medio más adecuado para cumplir con este compromiso de solidaridad con el Estado miembro afectado.

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Presidente: Don José Luís López Rose

Vicepresidente: Don Roberto Mur Montero

Secretario: Don Carlos Penedo Cobo

Vocales: Don Julián Simón de la Torre

Don Alfonso del Hierro Vega

Doña Clementina Bravo Pérez

Don Andrés Fernández Alonso