



TESIS DOCTORAL

2021

EL COSI Y EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA EN SEGURIDAD INTERIOR, CON ESPECIAL REFERENCIA AL TERRORISMO

LEONARDO SÁNCHEZ PELÁEZ

ESCUELA INTERNACIONAL DE DOCTORADO
PROGRAMA DE DOCTORADO EN UNIÓN EUROPEA

DIRECTOR

Anselmo del Moral Torres

Coronel de la Guardia Civil

Doctor en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

CODIRECTORA

María Yolanda Gómez Sánchez

Catedrática de Derecho Constitucional. UNED

Este trabajo no hubiera sido posible sin la comprensión de mi familia, Puri, Sofía, Patricia, Marcos y Pablo, que han tolerado sin ningún reproche que no les dedicara todo el tiempo que merecían.

Tampoco habría sido capaz de finalizarlo sin la ayuda de mis directores, Yolanda y Anselmo, en particular este último, cuyo estímulo y ánimo han sido factores decisivos.

Contenido

LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS.....	6
CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN	9
1.1. SELECCIÓN DEL TEMA	9
1.2. BREVE ESTADO DEL ARTE EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA.....	10
1.3. PREGUNTA DE ESTUDIO	13
1.4. HIPÓTESIS	14
1.5. OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN	14
1.6. METODOLOGÍA.....	15
1.6.1. Descriptiva.....	15
1.6.2. Analítica.....	15
1.7. DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	15
1.7.1. Delimitación temporal.....	15
1.7.2. Delimitación espacial	16
1.8. DEFINICIÓN DE VARIABLES.....	16
1.8.1. Variable independiente.....	16
1.8.2. Variable dependiente.....	16
1.9. FUENTES	16
1.10. ESTRUCTURA DEL TRABAJO.....	17
CAPÍTULO 2. LA EVOLUCIÓN DEL ÁREA DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA DE LA UE.....	19
2.1. LOS INICIOS CON EL GRUPO DE TREVI	19
2.2. EL ACTA ÚNICA EUROPEA.....	21
2.3. LA CREACIÓN DEL ESPACIO SCHENGEN	24
2.4. EL TRATADO DE MAASTRICH.....	25
2.5. EL TRATADO DE ÁMSTERDAM Y LA PUESTA EN MARCHA DEL ELSJ.....	28
2.6. EL TRATADO DE NIZA.....	33
2.7. EL FALLIDO TRATADO CONSTITUCIONAL	34
2.8. EL NUEVO ESCENARIO PLANTEADO CON EL TRATADO DE LISBOA.....	36
CAPÍTULO 3. LAS PRIMERAS REACCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA AMENAZA TERRORISTA.....	41
3.1. LOS ATENTADOS DEL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001	45
3.2. LOS ATENTADOS DEL 11 DE MARZO DE 2004 EN MADRID.....	52
3.3. LOS ATENTADOS DE JUNIO DE 2005 EN LONDRES.....	60

CAPÍTULO 4. EL COMITÉ PERMANENTE DE COOPERACIÓN OPERATIVA EN MATERIA DE SEGURIDAD INTERIOR (COSI)	64
4.1. ORÍGENES Y RESPONSABILIDADES	64
4.2. COMPOSICIÓN DEL COSI	70
4.3. ACTIVIDAD INICIAL DEL COSI Y PRIMEROS AÑOS DE FUNCIONAMIENTO (2010-2014)...	72
4.4. LA CONSOLIDACIÓN DEL COSI (2014-2017)	85
4.5. EL COSI EN LA ACTUALIDAD	92
4.6. EL COSI DESPUÉS DE MÁS DE UNA DÉCADA	98
CAPÍTULO 5. REACCIONES ANTE ATENTADOS TERRORISTAS EN SUELO EUROPEO A PARTIR DE LA CREACIÓN DEL COSI.....	100
5.1. UNA TRANQUILIDAD ENGAÑOSA.....	100
5.2. FIN DE LA TREGUA. PRIMEROS ATENTADOS Y AUSENCIA DE REACCIÓN	102
5.3. PREOCUPACIÓN POR LOS COMBATIENTES TERRORISTAS EXTRANJEROS	109
5.4. ATENTADOS DE PARÍS EN ENERO DE 2015	113
5.5. ATENTADOS EN COPENHAGUE Y EN EL TREN THALYS.....	122
5.5. ATENTADOS DE PARÍS EN NOVIEMBRE DE 2015.....	127
5.6. PROGRESOS EN LUCHA ANTITERRORISTA EN 2016	136
5.7. ATENTADOS DE BRUSELAS DE MARZO DE 2016	140
5.8. ATENTADOS DE FINALES DE 2016 Y COMIENZOS DE 2017	150
5.8.1. Atentado de Niza, en julio de 2016.....	150
5.8.2. Atentado de Berlín, en diciembre de 2016	155
5.8.3. Atentado en Westminster, en marzo de 2017	157
5.8.4. Atentado de Estocolmo, en abril de 2017.....	158
5.8.5. Atentado en los Campos Elíseos, en abril de 2017.	158
5.8.6. Atentado de Manchester, en mayo de 2017	159
5.8.7. Atentado de Londres, en junio de 2017.....	159
5.8.8. Atentado de Barcelona en agosto de 2017.....	160
5.8.9. Atentado de Turku, en agosto de 2017.....	161
5.8.10. Reacciones a las últimas acciones terroristas	161
5.9. EL COSI INCREMENTA SU ACTIVIDAD ANTITERRORISTA.....	163
5.10. ATENTADOS A PARTIR DE 2018 Y ACTUACIÓN DE LA UE.....	169
5.10.1. Atentado de Lieja, en mayo de 2018	169
5.10.2. Aprobación de nuevas herramientas para luchar contra el terrorismo	169
5.10.3. Preocupación por el antisemitismo	172
5.10.4. Radicalización y extremismo violento.....	174
5.10.5. Preocupación por el extremismo violento y el terrorismo de extrema derecha ..	178

5.10.6. Atentado de París, en octubre de 2019	183
5.10.7. Atentado de Londres, en noviembre de 2019	184
5.10.8. Discusiones sobre el futuro de la seguridad interior	185
5.10.9. Atentados en el Reino Unido en 2020	187
5.10.10. Atentados en Francia, en octubre de 2020	188
5.10.11. Atentado de Viena, en noviembre de 2020	189
5.10.12. Atentado de Rambouillet, en abril de 2021	201
CAPÍTULO 6. CONSIDERACIONES FINALES TRAS EL ESTUDIO DE CASOS	202
CONCLUSIONES.....	222
PROPUESTAS DE ACTUACIÓN	226
BIBLIOGRAFÍA.....	233
<i>1. LIBROS Y ARTÍCULOS.....</i>	<i>233</i>

LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

CATS	Comité de Coordinación en el ámbito de la Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal
CEPOL	Agencia de la UE para la Formación Policial
COPS	Comité Político y de Seguridad
COREPER	Comité de Representantes Permanentes
COSI	Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior
COSPOL	Método de planeamiento estratégico operativo global para la policía
COTER	Grupo de Trabajo sobre los aspectos internacionales del terrorismo
CTG	Grupo Contra el Terrorismo
EASO	Oficina Europea de Apoyo al Asilo
ECTC	Centro Europeo Contra el Terrorismo
EIGE	Instituto Europeo de la Igualdad de Género
EIS	Sistema de Información de Europol
ELSJ	Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia
EMCDDA	Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías
EMPACT	Plataforma Multidisciplinar Europea contra las Amenazas Delictivas
ETIAS	Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes
EU-LISA	Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia
EUR-LEX	Pasarela en línea al Derecho de la UE
EUROPOL	Agencia de la UE para la Cooperación Policial

EUROJUST	Agencia de la UE para la Cooperación Judicial Penal
FDS	Fuerzas Democráticas Sirias
FRA	Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE
FRONTEX	Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional
INTCEN	Centro de Análisis de Inteligencia de la UE
INTERPOL	Organización Internacional de Policía Criminal
JAI	Justicia y Asuntos de Interior
LEWP	Grupo "Aplicación de las Leyes"
MENA	Oriente Próximo y África del Norte
NEC	Coordinador Nacional EMPACT
NRBQ	Nuclear, Radiológica, Biológica y Química
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
ONG	Organización No Gubernamental
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PKK	Partido de los Trabajadores de Kurdistan
PNR	Registro de nombres de los pasajeros
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
SIENA	Aplicación de la Red de Intercambio Seguro de Información
SIRENE	Solicitud de Información Complementaria a la Entrada Nacional
SIS	Sistema de Información Schengen
SLTD	Base de datos sobre documentos de viaje robados y perdidos

SOCTA	Evaluación de la amenaza que representan la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional
SSCAT	Equipo Consultivo sobre Comunicaciones Estratégicas relativas a Siria
TE-SAT	Informe de Situación y Tendencias del Terrorismo en la Unión Europea de Europol
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
TWP	Grupo "Terrorismo"
UAV	Vehículo aéreo no tripulado
UE	Unión Europea

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN

1.1. SELECCIÓN DEL TEMA

La coincidencia del vigésimo quinto aniversario de la creación de la Unión Europea con los preparativos del presente trabajo representaba un buen punto de partida para analizar el impacto del terrorismo en el proceso de integración europea en seguridad interior. Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, supusieron un punto de inflexión y un toque de atención para la Unión Europea, que no tardó mucho en ver como se materializaba en su propio territorio una amenaza terrorista que hasta poco tiempo antes no constituía un motivo de gran preocupación entre sus ciudadanos y políticos. La creciente actividad terrorista y la correspondiente reacción europea, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la creación del Comité Permanente de Cooperación Operativa en Materia de Seguridad Interior (COSI) subrayan la importancia del tema de estudio en el contexto de la Unión Europea.

Se ha preferido seleccionar un tema muy concreto y darle el tratamiento requerido científicamente, sobre otras consideraciones y usos, lo que ha resultado en que la extensión de esta tesis no sea tan amplia como en otros casos. No obstante, la magnificación de su importancia tras la oleada de atentados sufridos en Europa durante la segunda mitad de la pasada década y su impacto en la política de seguridad interior y, por consiguiente, en la vida de los ciudadanos europeos, justifica su elección como tema de estudio. En este trabajo se realizará un tratamiento objetivo y científico del fenómeno de estudio para extraer una serie de conclusiones contrastables a través de las que poder plantear propuestas de actuación.

La experiencia personal del autor, primero desde su responsabilidad en la Representación Permanente (REPER) de España ante la UE en Bruselas, y posteriormente como miembro de la delegación española en el COSI, también ha sido un elemento clave a la hora de elegir esta temática. Su participación en varias de las medidas llevadas a cabo en esta materia servirá para aportar este conocimiento a su perspectiva de análisis de casos.

1.2. BREVE ESTADO DEL ARTE EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA

En 2108 se celebró el vigésimo quinto aniversario de la creación de la Unión Europea, con la entrada en vigor del Tratado de Maastrich. Es cierto que sus cimientos se construyeron en 1957, con el Tratado de Roma, pero en esos primeros años se trataba de una unión económica, monetaria, un mercado único, como instrumento de reconciliación, posiblemente con aspiraciones lejanas de convertirse en una unión política.

Con el Tratado de Maastrich comienza a cristalizar esa vieja ambición de conseguir una unión política, tras un proceso prolijo, laborioso y gradual de integración europea. Una de las principales características de la nueva Unión Europea es la reorganización de las competencias en los conocidos como “tres pilares”: el Primer Pilar, el de las Comunidades Europeas; el Segundo Pilar, formado por la política exterior y de seguridad común recogida en el Título V del Tratado; y el Tercer Pilar, relativo a la cooperación en los ámbitos de justicia y los asuntos de interior, según lo dispuesto en el Título VI del Tratado.

El Primer Pilar permite a las instituciones comunitarias ejercer las competencias que habían sido objeto de transferencia de soberanía por parte de los Estados miembros, y las decisiones se adoptan por mayoría cualificada en el seno del Consejo de la Unión Europea.

Por el contrario, el Segundo y el Tercer Pilar se refieren a una cooperación intergubernamental, que exige el consenso de todos los Estados miembros. En concreto, el Tercer Pilar persigue conseguir una acción concertada para incrementar la seguridad de los ciudadanos europeos en un espacio de libertad, de seguridad y de justicia. El Tratado de Maastricht prevé disposiciones que afectan al control de las fronteras exteriores de la Unión Europea, a la lucha contra el terrorismo, a la puesta en práctica de una política común de asilo, a la lucha contra la inmigración irregular, a la creación de Europol o a la cooperación judicial.

Algunas de estas materias ya eran objeto de cooperación intergubernamental desde el año 1990, con la aplicación del acuerdo de Schengen, pero se trataba de una cooperación a todas luces insuficiente. Además, hay que tener en cuenta que el mantenimiento del orden público y la seguridad interior seguían siendo

responsabilidad de los Estados miembros, siempre reticentes a ceder porciones de soberanía en un ámbito tan sensible.

Con el paso de los años, los gobernantes de los Estados miembros de la Unión Europea comenzaron a superar esas reticencias y se mostraron dispuestos a ceder, aunque sea mínimamente, aceptando la necesidad de avanzar hacia una colaboración más estrecha en el campo de la seguridad interior. Pero este movimiento hacia adelante no era totalmente voluntario, sino algo forzado por las circunstancias.

Una de estas circunstancias, de importancia capital, ha sido el terrorismo que, si bien no era un fenómeno desconocido para los países europeos, algunos de los cuales llevaban años sufriendo esta lacra, no era percibido como un riesgo serio para Europa por algunos, o no se consideraba que pudiera llegar a constituir una amenaza de gran magnitud, o pensaban que podían ser inmunes.

El pistoletazo de salida para el cambio lo dieron los atentados del 11 de septiembre de 2001 contra las Torres Gemelas de Nueva York y el edificio del Pentágono, en Washington. Estos actos provocaron una cadena de reacciones en todo el mundo, con el inicio de la guerra contra el terrorismo por parte de la administración estadounidense, la aprobación o el endurecimiento de las legislaciones antiterroristas en muchos países, o la intensificación de la actividad antiterrorista de las agencias de seguridad e inteligencia.

La Unión Europea no permaneció ajena a esta corriente y en un Consejo Europeo extraordinario celebrado el 21 de septiembre declaró que la lucha contra el terrorismo sería más que nunca un objetivo prioritario.

Hay que reconocer que la Unión Europea trabajó muy duro los meses de noviembre y diciembre de 2001 para hacer realidad la nueva línea política (Fijnaut, C. J. C. F., Wouters, & Naert, 2004), si bien, es cierto que la mayoría de las medidas adoptadas estaban relacionadas con discusiones y proyectos que ya se habían tratado en el seno de la Unión Europea, algunos procedentes de mediados de los años 90, si no de los 70 (Guittet, 2007). Pero no es algo fácil cuando se trata de alinear los intereses de diferentes Estados miembros, no todos ellos compartiendo las mismas prioridades, necesidades ni capacidades.

Se trata de una cuestión difícil de comprender. Los Estados miembros han sido capaces de ponerse de acuerdo para unificar el mercado, la moneda, la política agrícola, la política industrial, de eliminar las fronteras interiores, de asegurar la libertad de movimientos en todo el territorio de la Unión, pero no han tenido la amplitud de miras necesaria o la firme voluntad de poner en marcha, de manera oportuna, los mecanismos imprescindibles para contrarrestar los riesgos y amenazas que esas medidas podrían conllevar. No es admisible que los delincuentes puedan moverse libremente de un país a otro para eludir la acción de la justicia y que esos países no dispongan de herramientas para evitarlo. No es tolerable que un terrorista se desplace entre Estados miembros pero la información disponible sobre el mismo no viaje con la misma facilidad. Como otras, son situaciones que escapan a la lógica, que no son admisibles ni tolerables porque las consecuencias son, como hemos sufrido en tantas ocasiones, muerte, destrucción, caos y una sensación de absoluta debilidad e incapacidad.

El terrorismo y otras situaciones de crisis en el ámbito de la seguridad interior han sido fundamentales para el progreso del proceso de integración de las capacidades nacionales bajo el paraguas comunitario. Las autoridades nacionales, así como la opinión pública, se han dado cuenta de que algunos problemas no pueden afrontarse de manera aislada, sino que requieren la contribución de muchos. En un colectivo tan amplio y diverso como el constituido por la Unión Europea, donde confluyen diferentes sensibilidades e intereses, resulta normal que algunas partes del mismo no se sientan afectados por los problemas de otros, sobre todo si pertenecen a una región que no es la suya. Un acuerdo entre 12, 15 o 28 países no se convierte en una unión por el mero hecho de la firma de un tratado. Si ya resulta complicado conciliar las voluntades de los diferentes territorios que conforman un solo país, cuanto más intentarlo con varios países. El miedo, quizás, es de los pocos factores capaces de aunar esfuerzos. Y en una sociedad como la europea, rica, avanzada, cómoda y acostumbrada a vivir en un ambiente seguro, el terrorismo indiscriminado, el que no distingue entre sus víctimas, y que no conoce fronteras, puede ser un elemento de cohesión, no completa, pero sí suficiente para provocar algunos cambios en las políticas relacionadas con la seguridad.

Pero es preciso que las consecuencias del terrorismo se sientan no como algo lejano, sino como una amenaza tangible, real, próxima, que aprovecha todos los resquicios que se encuentran en una Unión Europea en la que las fronteras interiores han dejado de existir, como si lo único que importara fuera la libertad de circulación económica. Entonces, cuando los ciudadanos y los políticos que los representan se dan cuenta de que cualquiera puede ser víctima de un hecho terrorista, es cuando se dan las circunstancias favorables para trabajar de manera conjunta para intentar neutralizar esa amenaza.

De igual forma que los atentados del 11 de septiembre de 2001 provocaron un avance en la respuesta comunitaria al terrorismo, la posterior actividad terrorista desarrollada en suelo europeo, las crisis migratorias, o la necesidad de una respuesta conjunta a la amenaza de la delincuencia organizada, han conseguido ir allanando, poco a poco, la resistencia de algunos políticos europeos en contra de un proceso de mayor integración de los aspectos relacionados con la seguridad interior.

Este proceso se ha hecho más evidente a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y su nuevo marco legal, que puso fin al encorsetamiento debido a la organización en pilares del Tratado de Maastricht, permitiendo el paso de una colaboración fundamentalmente intergubernamental a una cooperación mucho más estrecha y a la deseable integración.

Una de las medidas fundamentales contempladas en el Tratado de Lisboa fue la creación del Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior (COSI), durante la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea en el primer semestre de 2010, que ha sido, y debe continuar siendo, uno de los factores fundamentales para continuar progresando hacia una mayor integración europea.

1.3. PREGUNTA DE ESTUDIO

¿Cómo impacta la actividad terrorista en la eficacia de la denominada seguridad interior o espacio de libertad, seguridad y justicia de la UE y su dimensión internacional a partir de la creación del COSI?

1.4. HIPÓTESIS

Realizada esta introducción inicial queda de manifiesto que el problema de estudio abordado en esta tesis es el impacto que la actividad terrorista en suelo europeo ha tenido sobre la eficacia de la denominada seguridad interior o espacio de libertad, seguridad y justicia de la UE y su dimensión internacional. Vemos por tanto que el universo de estudio que define el marco conceptual de la tesis y los límites geográficos y temporales del estudio realizado se refiere al nivel de *comunitarización*, o empleo de procedimientos comunitarios, y eficacia, especialmente en la lucha contra el terrorismo, que ha alcanzado la cooperación en materia de seguridad y justicia dentro de la UE, desde su fundación hasta nuestros días.

La hipótesis a verificar planteada se refiere a la influencia que, como consecuencia precisamente del impacto del terrorismo, ha tenido en el proceso de integración europea en seguridad interior uno de los últimos instrumentos incorporados en este ámbito dentro de la última regulación primaria del Tratado de Funcionamiento de la UE como es la introducción del Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior (COSI), cuyos primeros pasos el autor tuvo la ocasión de presenciar desde su responsabilidad en la Representación Permanente (REPER) de España ante la UE en Bruselas.

1.5. OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

- a. Examinar el espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea y su relevancia en las actuaciones contra la amenaza terrorista.
- b. Revisar la cooperación de la Unión Europea en asuntos de interior.
- c. Examinar el impacto de los atentados terroristas de comienzo de siglo en la reacción y las actuaciones de la Unión Europea contra la amenaza terrorista.
- d. Analizar las reacciones de la Unión Europea ante los atentados terroristas tras la creación del COSI.

1.6. METODOLOGÍA

1.6.1. Descriptiva

El trabajo ha partido de una metodología descriptiva jurídica con el fin de dar a conocer la evolución de la Unión Europea en materia de lucha contra el terrorismo. Igualmente, se ha utilizado para ahondar en las primeras reacciones ante los atentados sufridos en la Unión Europea a comienzos de este siglo. Además, esta metodología ha servido como punto de partida para estudiar la creación del COSI.

1.6.2. Analítica

A continuación, se ha utilizado la metodología analítica para examinar las posibilidades de actuación del COSI y su influencia en la política de seguridad interior de la UE. También se ha empleado para examinar, uno a uno, los estudios de caso de los principales atentados terroristas perpetrados desde que se formó el citado Comité hasta la primavera de 2021.

Esta metodología ha servido, además, para realizar una serie de consideraciones finales sobre el impacto de la amenaza terrorista. Tomándolas como punto de partida, se han elaborado tanto las conclusiones como las propuestas derivadas de la investigación.

1.7. DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

1.7.1. Delimitación temporal

El marco temporal del trabajo comprende el tiempo transcurrido entre los atentados terroristas producidos el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington y el producido en Rambouillet en abril de 2021. No obstante, para dar contexto a la investigación se hace mención a normativa europea que supera dicho marco.

1.7.2. Delimitación espacial

Espacialmente, el trabajo comprende el territorio de la Unión Europea, si bien se hacen referencia a fenómenos ocurridos fuera de su frontera. Estos últimos, como sucede con los atentados ocurridos en Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, se citan para centrarse en su impacto en el tratamiento del fenómeno terrorista en la Unión Europea.

1.8. DEFINICIÓN DE VARIABLES

1.8.1. Variable independiente

La variable independiente, de naturaleza cuantitativa, toma como referencia los atentados terroristas perpetrados en la Unión Europea dentro del marco temporal de la investigación. Mide:

- El número de atentados.
- Su magnitud, basándose en el número de víctimas y daños producidos, así como su frecuencia y distribución territorial.

1.8.2. Variable dependiente

La variable dependiente es la reacción de la Unión Europea en sus actuaciones en materia terrorista. Tiene una doble naturaleza:

- Cuantitativa, que mide el número de actuaciones en materia de seguridad interior derivadas de la amenaza terrorista.
- Cualitativa, que atiende a la naturaleza de las actuaciones y medidas adoptadas en ese ámbito y su aplicación posterior, considerando la amplitud potencial de su impacto.

1.9. FUENTES

Entre las fuentes consultadas se encuentran las documentales de la Biblioteca de la Comisión Europea en Bruselas, la propia síntesis legislativa de la UE (EUR-LEX), los documentos de trabajo del ámbito comunitario, y la opinión recabada de varios actores principales en el desarrollo y actuación del COSI, así como la

propia experiencia del autor, que ha trabajado en primera persona en la puesta en marcha de las actuaciones de este instrumento de cooperación a nivel nacional e internacional y que durante más de dos años ha formado parte de la delegación española en el COSI, coordinando la posición española y asistiendo a las reuniones en Bruselas.

1.10. ESTRUCTURA DEL TRABAJO

Para el desarrollo de esta investigación académica se han planteado varias líneas de investigación coincidentes con los principales capítulos de este trabajo de los cuales se ha pretendido obtener conclusiones y propuestas de actuación.

Tras esta introducción, el capítulo 2 comenzará abordando el desarrollo del área de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea, con el fin de examinar la evolución del proceso de integración en seguridad interior.

El capítulo 3 se destinará a estudiar las primeras reacciones de la Unión Europea ante los grandes atentados terroristas, desde los perpetrados el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

Seguidamente, el capítulo 4 se dedicará a analizar la creación, desarrollo y estado actual del COSI, resaltando la creciente importancia que la lucha antiterrorista ha adquirido desde sus inicios, a pesar de algunas reticencias nacionales, y destacando el relevante papel que ha ido sumiendo en la política de seguridad interior de la UE.

A continuación, el capítulo 5 se reservará para realizar un análisis pormenorizado de varios estudios de caso, que comprenderán los más sangrientos atentados terroristas sufridos en la Unión Europea desde la creación del COSI hasta la primavera de 2021 y la reacción que desde instancias comunitarias se ha proporcionado como respuesta inmediata y como medio para evitar situaciones parecidas en el futuro.

Por último, en el capítulo 6 se recogerá un conjunto de reflexiones y análisis derivados de los casos recopilados en el capítulo anterior, que van a facilitar la extracción de las conclusiones que se reflejan a continuación.

Y como aportación singular de la tesis, se finalizará con varias propuestas de actuación, que contienen algunas ideas cuya materialización podría contribuir al proceso de integración europea en seguridad interior.

CAPÍTULO 2. LA EVOLUCIÓN DEL ÁREA DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA DE LA UE

La Unión Europea quiere garantizar la seguridad de sus ciudadanos con medidas que eviten la delincuencia y medidas de coordinación entre las autoridades policiales y las autoridades judiciales de sus Estados miembros.

La creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia es uno de los objetivos de la Unión Europea, según se recoge en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y en el artículo 67 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Se trata de que los ciudadanos puedan circular libremente por todo el territorio de la Unión Europea, sin controles en las fronteras interiores, que en sus Estados miembros exista una política común de asilo e inmigración y que los controles en las fronteras exteriores se establezcan sobre la base de la solidaridad entre los países de la Unión Europea y equitativos con respecto a los nacionales de fuera de la Unión Europea.

Esta es la descripción del espacio de libertad, seguridad y justicia (ELSJ) que nos ha dejado el Tratado de Lisboa, un terreno en el que se han alcanzado progresos notables, no sin haber recorrido un camino largo y tortuoso, todavía inacabado.

Se trata de una competencia compartida entre la Unión Europea y los Estados miembros¹, aunque quizás el objetivo o la situación final deseada sería que todos los elementos que integran el espacio de libertad, seguridad y justicia estuvieran sometidos a los procedimientos comunitarios. El Tratado de Lisboa ha contribuido grandemente a la consecución de este fin, pero en sus inicios la insuficiente cooperación europea en este ámbito se desarrollaba casi exclusivamente en la esfera intergubernamental.

2.1. LOS INICIOS CON EL GRUPO DE TREVI

La cooperación intergubernamental entre los países comunitarios en las áreas vinculadas con lo que posteriormente se conocería como seguridad interior comenzó en 1967, cuando los seis Estados miembros de la entonces Comunidad

¹ Artículo 4.2.j) del TFUE.

Económica Europea firmaron el Convenio de Nápoles sobre cooperación mutua entre administraciones aduaneras (Lodge, 2002).

La cooperación policial en la Unión Europea está todavía en fase de desarrollo. Tuvo un tímido inicio con el denominado Grupo de Trevi, constituido por los Ministros de Interior, pero sin la presencia de las instituciones comunitarias, y cuyo objetivo primordial era la lucha contra el terrorismo y la coordinación de la cooperación policial de toda la Comunidad en este ámbito. Se trataba, como ya ha quedado dicho, de una cooperación intergubernamental.

El origen de este grupo hay que buscarlo en el Consejo Europeo de Roma en diciembre de 1975, a propuesta del ministro británico. En las conclusiones de ese Consejo² se decía que “el Consejo Europeo ha aprobado una propuesta del Primer Ministro del Reino Unido, según la cual los ministros del Interior de los Estados miembros de la Comunidad (o los ministros que tengan responsabilidades similares), se reunirán para discutir cuestiones relevantes de su competencia, principalmente en el ámbito del orden público”. Este acuerdo se materializó en Luxemburgo al año siguiente.

El Diccionario panhispánico del español jurídico define el Grupo de Trevi como una estructura informal de cooperación intergubernamental en el ámbito policial en la que se reunían periódicamente los ministros de Interior o Justicia de los Estados miembros de la Unión Europea hasta el Tratado de Maastrich.³ Su estructura de trabajo se desarrolló en tres niveles:

- el nivel ministerial, con reuniones semestrales de los 12 ministros de los países de la Comunidad Europea;
- el grupo de altos cargos de Trevi, que también se encontraban cada seis meses;

² Consejo Europeo. *Summary of the Conclusions of the meeting of the European council held in Rome on 1 and 2 December 1975.*

³ *Diccionario panhispánico del español jurídico* [en línea]. [Consulta: 7 de abril de 2021]. Disponible en web: <<https://dpej.rae.es/lema/grupo-de-trevi>>.

- y los grupos de trabajo, que reportaban a los anteriores y estaban constituidos por responsables policiales, de seguridad interior, de inmigración y de aduanas.

En total se diseñaron cinco grupos de trabajo, de los que solamente llegaron a activarse dos, el dedicado a la lucha contra el terrorismo, que era el único con un papel operativo, y el de conocimientos técnicos y científicos y adiestramiento policial, que posteriormente se amplió a orden público y violencia en el fútbol. De los tres restantes, el Grupo Trevi 3, destinado a tratar asuntos relacionados con los procedimientos de seguridad del transporte civil aéreo fue reorientado en 1985 para estudiar la delincuencia organizada a nivel estratégico, táctico y técnico, siendo su principal área de actividad el tráfico de drogas. Los otros dos grupos de trabajo deberían haber trabajado en la seguridad del transporte e instalaciones nucleares, y en las medidas de contingencia para hacer frente a emergencias.

En 1989 se creó el Grupo Trevi 92, para considerar las implicaciones que para la policía tendría el mercado único europeo y mejorar la cooperación. Tres años más tarde se estableció en la estructura de Trevi el Grupo *ad hoc* sobre Europol, que asumió las funciones del Grupo Trevi 92 y del Grupo Trevi 3.

2.2. EL ACTA ÚNICA EUROPEA

El Acta Única Europea⁴ fue un tratado de reforma de los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas que se marcó como objetivo de integración económica la consecución de un mercado interior, un espacio libre de fronteras interiores y con libertad de circulación de mercancías, personas, servicios y capital. Con el Acta Única Europea se modificaron los procedimientos de funcionamiento de la Unión, aumentando las competencias del Parlamento Europeo y reduciendo la exigencia de unanimidad en el proceso de toma de

⁴ Comunidades Europeas. [Acta Única Europea](#). Diario Oficial de las Comunidades Europeas. DO L 169 de 29.6.1987, pp. 1-28.

decisiones⁵. Firmado por los Estados miembros en Luxemburgo y La Haya en 1986, entró en vigor el 1 de julio de 1987.

Significó un avance en la cooperación comunitaria, ya que hasta entonces la cooperación en el ámbito policial se había desarrollado con poca transparencia, tanto ante los ciudadanos como ante las instituciones comunitarias. Por una parte, según su artículo 8A, la libre circulación de los ciudadanos era uno de los cuatro elementos principales del mercado único, y quedaba expresamente incluida en las materias de competencia comunitaria. Por otra, se dio comienzo a las reuniones del Consejo en la configuración de Ministros de Justicia, que se encargó de los asuntos relacionados con la cooperación judicial, penal y civil, así como de algunas cuestiones relacionadas con la cooperación política europea.

Sin embargo, los ámbitos de la justicia y asuntos de interior continuaban estando, en gran medida, sujetos a las reglas de la cooperación intergubernamental y sometidos a aprobación por unanimidad.

El Acta Única Europea también instituyó el Consejo Europeo, que oficializó las conferencias o cumbres de los jefes de Estado y de Gobierno, aunque sus competencias no se precisaron hasta la aprobación del Tratado de la Unión Europea.

El Consejo Europeo celebrado en Rodas los días 2 y 3 de diciembre de 1988, consciente de que en el ámbito de la libre circulación de personas, la realización de los objetivos comunitarios y, en particular, el espacio sin fronteras interiores, estaban vinculados a los avances que se produjeran en la cooperación intergubernamental en la lucha contra el terrorismo, la criminalidad internacional, la droga y los tráficos ilícitos de cualquier tipo, acordó que se reforzara dicha cooperación para alcanzar rápidamente resultados concretos que permitieran a la Comunidad tomar, por su parte, las medidas precisas para que Europa se convirtiera en una realidad tangible a los ojos de los ciudadanos. Con este fin cada Estado miembro debería designar a un responsable para la coordinación necesaria.

⁵ *Diccionario panhispánico del español jurídico* [en línea]. [Consulta: 10 de abril de 2021]. Disponible en web: <<https://dpej.rae.es/lema/acta-única-europea>>

Así surgió el conocido como Grupo de Rodas, grupo de coordinadores para la libre circulación de personas, de composición intergubernamental, que se encargó de coordinar los trabajos derivados del Acta Única Europea en los ámbitos relativos a la libre circulación de personas y a la cooperación en asuntos de justicia e interior⁶.

Este grupo elaboró el Documento de Palma, que hizo suyo el Consejo Europeo de Madrid de junio de 1989, en el que se propugnaba un enfoque más coordinado en diversos aspectos en materia de justicia y asuntos de interior.

Los Coordinadores del Grupo de Rodas señalaban que la abolición de las fronteras interiores afectaría a una serie de cuestiones, en particular:

- La lucha contra el terrorismo, el tráfico de drogas y otros tráficos ilícitos.
- La mejora de la cooperación entre agencias policiales.
- La cooperación judicial.
- El control de los equipajes de los viajeros.
- Los asuntos derivados de los problemas familiares.

Además, la desaparición de las fronteras interiores iba a conllevar un fortalecimiento de las fronteras exteriores, lo que requeriría el establecimiento de un conjunto de instrumentos legales, administrativos y técnicos, entre otros, las condiciones para los nacionales de terceros estados, la lista de países que precisaban visados, la adopción de compromisos comunes para el asilo, etc.

Para intentar compensar la desaparición de las fronteras interiores, el Documento de Palma planteaba la elaboración de un catálogo de medidas que deberían adoptarse, distinguiendo entre las que eran esenciales y las deseables. Además, definía los foros competentes para discusión de las medidas y establecía prioridades para la adopción de esas medidas y las fechas sugeridas.

Esta propuesta se contenía en el Anexo I del Documento de Palma, distribuyendo las medidas en nueve grupos:

- las acciones referidas a las fronteras exteriores;
- las acciones en las fronteras interiores y en el territorio europeo;

⁶ *Diccionario panhispánico del español jurídico* [en línea]. [Consulta: 8 de abril de 2021]. Disponible en web: <<https://dpej.rae.es/lema/grupo-de-rodas>>

- las necesarias para combatir el tráfico de drogas;
- terrorismo;
- admisión en territorio europeo;
- asilo y refugio;
- expulsiones;
- cooperación judicial en asuntos civiles y penales;
- equipajes de viajeros.

2.3. LA CREACIÓN DEL ESPACIO SCHENGEN

Unos años antes del Documento de Palma, en junio de 1984, Francia y Alemania habían impulsado la vieja aspiración de la libre circulación entre los países europeos, cuando elevaron este asunto al Consejo Europeo de Fontainebleau.

Al año siguiente, en junio de 1985, se firmó el Acuerdo de Schengen⁷, por el que los dos países promotores, más Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos, aceptaban abolir progresivamente las fronteras interiores, a cambio de un control más amplio de las fronteras exteriores. Se trataba del más destacable ejemplo de cooperación intergubernamental en los ámbitos de justicia e interior.

Cinco años más tarde, en junio de 1990, se firmó el Convenio de Schengen⁸, para concretar la aplicación del Acuerdo, abarcando aspectos como la supresión de los controles en las fronteras interiores, la definición de los procedimientos necesarios para expedir un visado uniforme, y la creación de una base de datos única para todos sus miembros, el Sistema de Información Schengen (SIS). En la práctica, los elementos asumidos por los países Schengen replicaban muchos de los que había abordado el Grupo Trevi.

⁷ Comunidad Económica Europea. *Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 14 de junio de 1985*. Diario Oficial de la Unión Europea. DO nº L 239 de 22/09/2000 p. 13 – 18.

⁸ Comunidad Económica Europea. *Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes*. Diario Oficial de la Unión Europea. DO nº L 239 de 22/09/2000 p. 19 – 62.

Sin embargo, la aplicación real no comenzó hasta el 26 de marzo de 1995, cuando siete países, los cinco inicialmente firmantes más España y Portugal, decidieron abolir las fronteras interiores. En años posteriores se fueron incorporando el resto de Estados miembros, salvo algunos casos particulares como Reino Unido e Irlanda. Incluso algunos países no pertenecientes a la Unión Europea se han unido al espacio Schengen, Islandia y Noruega, como consecuencia de su membresía en la Unión Nórdica de Pasaportes, espacio sin control físico a los movimientos de personas y con libertad de residencia del que ya participaban Suecia, Dinamarca y Finlandia. Suiza es el tercer país no participante en la Unión Europea que decidió integrarse en Schengen.

2.4. EL TRATADO DE MAASTRICH.

Tres años antes de la aplicación real del Convenio de Schengen, el 7 de febrero de 1992, se había firmado el Tratado de la Unión Europea, el Tratado de Maastricht⁹, que entraría en vigor el 1 de noviembre del año siguiente, un ambicioso texto por el que se instituía oficialmente la Unión Europea y que posibilitaba la incorporación en su seno de los ámbitos de justicia e interior. En consecuencia, a finales de noviembre del año siguiente se reunió por primera vez el Consejo de la Unión Europea en su configuración de Ministros de Justicia y de Interior. Pero la llegada a la Unión Europea de estos ámbitos no fue acogida con la misma satisfacción por todos los Estados miembros, por lo que fue necesario diseñar una regulación imperfecta que pudiera ser aceptada por todos los socios.

Una de las novedades destacadas del Tratado de Maastricht era que introducía el concepto de ciudadanía europea. Así, se concedía a cada ciudadano de un Estado miembro el derecho a viajar y vivir libremente en cualquier lugar de la Unión Europea, a votar y presentarse como candidato en las elecciones europeas y locales en el país de residencia, o a recibir asistencia y protección diplomática por parte de las embajadas y consulados de otros Estados miembros.

⁹ Comunidad Económica Europea. *Tratado de la Unión Europea*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas. C 191 de 29/07/1992 p. 1 –0110.

Pero lo más relevante es que con este Tratado se creaba la estructura de tres pilares, asumiendo al mismo tiempo, por primera vez, las dimensiones política y económica:

- el Primer Pilar, que se fundamentaba en las Comunidades Europeas, en el que se agrupaban las actividades tradicionales y los procedimientos de trabajo y de toma de decisiones de las tres organizaciones originales de la UE: la Comunidad Económica Europea, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y Euratom.
- el Segundo Pilar, de carácter intergubernamental, la Política Exterior y de Seguridad Común, que tenía como objetivos la protección de los valores comunes, los intereses fundamentales y la independencia de la UE, la preservación de la paz y seguridad internacionales, la promoción de la cooperación internacional y la consolidación del Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales.
- y el Tercer Pilar, también de naturaleza intergubernamental, referido al ámbito de Justicia y Asuntos de Interior, que pretendía garantizar un alto nivel de seguridad a los ciudadanos estableciendo controles en las fronteras exteriores, luchando contra el terrorismo y la delincuencia organizada, controlando la inmigración ilegal, desarrollando una política común de asilo y creando una Oficina Europea de Policía (Europol) para el intercambio de información entre agencias nacionales.

Este último pilar se desarrollaba en el Título VI del Tratado, derivado, en parte, de lo que ya se venía haciendo en cooperación intergubernamental, aunque se dotaba de algunos elementos supranacionales, en particular la asociación de la Comisión Europea y la consulta del Parlamento Europeo. Pero la participación de las instituciones comunitarias era parcial y no permitía poder ejercer control sobre las decisiones de los Estados miembros.

También en este Título, en concreto en su artículo K.1, se reflejaba otro aspecto importante de Maastricht: el acuerdo para crear Europol, el sucesor de Trevi (Bunyan, 1993). En su apartado 9), consideraba como uno de los ámbitos de interés común para los Estados miembros la cooperación policial para la prevención y la lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y otras formas graves de delincuencia internacional, incluidos, si era necesario,

determinados aspectos de la cooperación aduanera en conexión con la organización, a escala de la Unión, de un sistema de intercambios de información dentro de una Oficina Europea de Policía (Europol).

En un primer momento, y para preparar el establecimiento de esta Oficina, se creó la Unidad de Drogas de Europol¹⁰, que estuvo funcionando desde 1995 hasta 1999, con los cometidos de intercambiar y analizar información sobre determinadas actividades delictivas que afectaran al menos a dos Estados miembros y de ayudar a la policía y otros servicios competentes a luchar contra estas actividades. En cuanto a las actividades delictivas, se fueron ampliando con los años, llegando a englobar:

- el tráfico ilícito de drogas;
- el tráfico ilícito de materias radiactivas y nucleares;
- la delincuencia en la que participaban organizaciones de inmigración clandestina;
- la trata de seres humanos;
- el tráfico ilícito de vehículos;
- las organizaciones delictivas implicadas y las actividades de blanqueo de capitales relacionadas con ellas.

El Convenio Europol¹¹ se firmó el 26 de julio de 1995, creándose la Oficina Europea de Policía, denominada Europol, dotada de personalidad jurídica y establecida en La Haya, Países Bajos, con la misión de mejorar la eficacia y la cooperación de los servicios competentes de los Estados miembros, con el fin de prevenir y luchar eficazmente contra la delincuencia organizada internacional.

La Oficina no comenzó sus actividades de manera oficial hasta 1999, tras la entrada en vigor del siguiente hito destacado de la creación del espacio de libertad, seguridad y justicia, el Tratado de Ámsterdam.

¹⁰ Consejo de la UE. *Acción Común 95/73/JAI, de 10 de marzo de 1995, relativa a la Unidad de Drogas de Europol*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas. DO L 62 de 20.3.1995 p. 1.

¹¹ Consejo de la UE. *Acto del Consejo, de 26 de julio de 1995, relativo al establecimiento del Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio Europol)*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas. DO C 316 de 27.11.1995, p. 1.

En definitiva, el Tratado de Maastricht describía áreas de interés común en las que la cooperación resultaba imprescindible para obtener otros objetivos de la Unión Europea (Piechowicz, 2017).

2.5. EL TRATADO DE ÁMSTERDAM Y LA PUESTA EN MARCHA DEL ELSJ

Por el contrario, el Tratado de Ámsterdam introducía el concepto de libertad, seguridad y justicia como un objetivo propio de la Unión Europea (Piechowicz, 2017). Firmado el 2 de octubre de 1997, este texto modificaba y aclaraba el Tratado de Maastricht, intentado desarrollar una participación más equilibrada de las instituciones, a la vez que preparaba a la Unión Europea para su futura ampliación. Uno de sus objetivos era mantener y desarrollar la Unión Europea como un espacio de libertad, seguridad y justicia, ámbitos que pasaban a integrarse en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Es decir, es el Tratado de Ámsterdam el que establece el Área de Libertad, Seguridad y Justicia, reemplazando el área de Justicia y Asuntos de Interior de Maastricht (Piechowicz, 2017). En este marco, las funciones de las instituciones europeas eran diferentes a las contempladas en el Título VI del Tratado de la Unión Europea, el tradicionalmente llamado Tercer Pilar. De hecho, el Tratado de Ámsterdam provocó una verdadera revolución en los contenidos del Tercer Pilar. Todo lo relativo al cruce de fronteras exteriores y a la cooperación judicial en materia civil fue sometido a los procedimientos comunitarios del Primer Pilar, quedando concentrado en el Tercer Pilar la cooperación policial y la judicial en materia penal (Muriel Palomino, 2001).

En este nuevo contexto, el Consejo de la Unión Europea mantendría su función principal durante los siguientes cinco años, por lo que seguiría tomando decisiones por unanimidad, pero dejaría de ser el único protagonista: antes de adoptar cualquier decisión debería consultar con el Parlamento Europeo.

Una vez transcurridos esos cinco años, el Consejo debería asociarse estrechamente con la Comisión Europea, ya que solo adoptaría decisiones a partir de propuestas presentadas por esta institución, que estaría obligada a considerar toda solicitud de un Estado miembro propuesta al Consejo. Además, el Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo, decidiría por unanimidad si

se aplicaba el procedimiento de codecisión y votaría, por mayoría cualificada, la adopción de medidas en virtud del Título IV del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, es decir, las que afectaban a la libre circulación de personas, los controles en las fronteras exteriores, el asilo, inmigración y protección de los derechos de los nacionales de terceros países y la cooperación judicial en materia civil. Este procedimiento también se aplicaría a la adaptación de las disposiciones relativas al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que vería reforzada su participación en los ámbitos de justicia y asuntos de interior.

Las nuevas prescripciones del Tratado de Ámsterdam no afectaban a las competencias de los Estados miembros en el ámbito de la libre circulación de personas. Seguía siendo de su responsabilidad exclusiva garantizar el orden público y la salvaguardia de la seguridad interior, así como sobre la aplicación del Título VI del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, concerniente a las disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal, cuyo objeto era prevenir y luchar contra el racismo y la xenofobia, el terrorismo, la trata de seres humanos y delitos contra los niños, el tráfico ilícito de estupefacientes, el tráfico ilícito de armas y la corrupción y el fraude.

Parecía que los Estados miembros se habían dado cuenta de que por sí solos no podían luchar contra los nuevos fenómenos delincuenciales y que se conseguiría una mayor eficacia incrementando la cooperación entre países. Como ya ha quedado dicho, el Consejo de la Unión Europea seguiría siendo el principal protagonista del proceso de decisión del Título VI, para lo que se valdría de los instrumentos jurídicos recogidos en el Derecho de la Unión Europea:

- Las Posiciones Comunes, que definían el punto de vista de la Unión sobre una cuestión determinada.
- Las Decisiones Marco, para la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros, que obligaban igual que lo hacían las Directivas del pilar comunitario en cuanto al resultado que debía conseguirse, dejando en manos de las autoridades nacionales la elección de la forma y los medios.
- Las Decisiones, con cualquier fin que no fuera la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros,

obligatorias y cuyas medidas de aplicación a escala de la Unión eran adoptadas por el Consejo por mayoría cualificada.

- La celebración de Convenios, recomendando su adopción a los Estados miembros según sus respectivas normas constitucionales, convenios que entraban en vigor, salvo disposición en contrario, cuando hubieran sido ratificados por al menos la mitad de los Estados miembros.

Para coordinar su actuación, los Estados miembros se informarían y consultarían mutuamente, y pondrían en marcha procedimientos de colaboración entre los servicios competentes de sus respectivas administraciones.

En los años siguientes a la aprobación del Tratado de Ámsterdam, la Unión Europea adoptó las medidas necesarias para hacer desaparecer todo control de personas en las fronteras interiores, tanto para sus ciudadanos como para los nacionales de terceros estados. En relación con las fronteras exteriores, el Consejo definió las normas y procedimientos comunes a aplicar, incluyendo la lista de terceros países cuyos nacionales tendrían la obligación de ser titulares de visado, los procedimientos y condiciones para la expedición de visados, un modelo uniforme de visado y las normas para un visado común.

La eliminación de los controles fronterizos en lo que se denomina “espacio de Schengen” fue posible gracias a la iniciativa de 1985 que se plasmó en el ya citado Acuerdo de Schengen, que establecía las normas comunes necesarias para facilitar la libre circulación de las personas en los países signatarios sin poner en peligro el orden público.

Una de las novedades del Tratado de Ámsterdam era que los Estados miembros podrían establecer una cooperación reforzada, por la que se permitía que, en ámbitos determinados, se establecieran normas aplicables únicamente a una parte de los Estados miembros, y no a todos ellos, siempre que dicha cooperación respetara las competencias y objetivos de la Comunidad y permitiera crear con mayor rapidez un espacio de libertad, de seguridad y de justicia.

La cooperación reforzada era un procedimiento que permitía que un mínimo de nueve países de la UE estableciera una integración o cooperación avanzada en un ámbito de las estructuras europeas sin la participación de los demás países

de la UE. De este modo, podían progresar según ritmos u objetivos diferentes a los establecidos para aquellos que no participaran en la cooperación reforzada. Este procedimiento estaba diseñado para superar la parálisis, cuando una propuesta era bloqueada por un único país o por un pequeño grupo de países que no deseaban participar en la iniciativa. Sin embargo, no permitía una ampliación de las competencias más allá de las recogidas en los tratados europeos¹².

Uno de los grandes logros del Tratado fue su decisión de incorporar a la Unión Europea el Acuerdo y Convenio Schengen y sus normas relacionadas, lo que se conoce como acervo Schengen, no sin ceder ante las exigencias de algunos Estados miembros, lo que impidió que se alcanzase un régimen jurídico único. Para intentar ajustar una participación desigual, esa integración se adoptó, precisamente, bajo la configuración de cooperación reforzada. Sin embargo, este acervo debía ser aceptado por los nuevos Estados que se adhirieran a la Unión Europea.

Igualmente, se aprobaron diversas medidas comunes en los ámbitos de asilo e inmigración, se fijaron los objetivos relacionados con la cooperación judicial en materia civil, de conformidad con el Título IV del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Y también se establecieron los objetivos de la acción común sobre cooperación judicial en materia penal, que perseguían:

- la cooperación en relación con el procedimiento y ejecución de resoluciones;
- la extradición entre Estados miembros;
- la compatibilidad de las normas aplicables en los diversos Estados miembros;
- la prevención de conflictos de jurisdicción;
- y la adopción progresiva de medidas que establecieran normas mínimas relativas a los elementos constitutivos de los delitos y a las penas en los

¹² EUR-LEX. EL ACCESO AL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Glosario de las síntesis. Cooperación reforzada* [en línea]. [Consulta: 3 de mayo de 2021]. Disponible en web: <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/enhanced_cooperation.html?locale=es>.

ámbitos de la delincuencia organizada, el terrorismo y el tráfico ilícito de drogas.

Por lo que respecta a la cooperación policial, su ejecución se traduciría en acciones comunes decididas por el Consejo de la Unión Europea o con la participación de la Oficina Europea de Policía (Europol). Estas acciones comunes incluían los siguientes elementos:

- La cooperación operativa entre los servicios de policía, de aduanas y otros servicios especializados de los Estados miembros con funciones coercitivas.
- El intercambio de información.
- La formación, el intercambio de funcionarios de enlace, las comisiones de servicio, el uso de equipos y la investigación científica policial.
- La evaluación común de técnicas especiales de investigación relacionadas con la detección de formas graves de delincuencia organizada.

En cuanto a Europol, las actuaciones del Consejo irían encaminadas a facilitar las investigaciones de las autoridades competentes de los Estados miembros, solicitar de los Estados miembros la realización y la coordinación de sus investigaciones y conocimientos especializados que pudieran ponerse a disposición de todos, y a colaborar estrechamente para la acusación e investigación especializada en la lucha contra la delincuencia organizada.

Reconociendo los progresos alcanzados en el espacio de libertad seguridad y justicia durante el periodo en el que estuvo en vigor el Tratado de Ámsterdam, hay que lamentar el rechazo de algunos Estados miembros a su completa aplicación, lo que desembocó en una fragmentación regulatoria que se ha venido arrastrando desde entonces. Una de las soluciones adoptadas fue la de ofrecer un estatus jurídico diferente al Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, para que pudieran elegir a la carta la aplicación de las medidas vigentes para el espacio de libertad, seguridad y justicia. Tal y como se ha comentado, esta opción no se permitiría para las nuevas adhesiones a la Unión Europea.

2.6. EL TRATADO DE NIZA

El Tratado de Niza¹³, acordado en el Consejo Europeo de Niza el 11 de diciembre de 2000 y firmado el 26 de febrero de 2001, suponía la continuación del Tratado de Ámsterdam en cuanto a la creación del espacio de libertad, seguridad y justicia, sin pretender realizar una modificación profunda, sino consolidar y perfeccionar las disposiciones adoptadas en la revisión anterior (Donaire Villa, 2001). De hecho, se firmó sin haber finalizado el periodo transitorio de cinco años que el Tratado de Ámsterdam se había fijado para la plena aplicación de las disposiciones acordadas en este ámbito, encontrándose con las mismas resistencias de los Estados miembros para continuar cediendo soberanía en lo que quedaba del Tercer Pilar.

La Conferencia Intergubernamental que dio lugar al Tratado de Niza, que había iniciado los trabajos en febrero de 2000, tenía un mandato muy claro: preparar a la Unión Europea para la ampliación. Además de esto, los logros del Tratado de Niza fueron bastante limitados y muy técnicos¹⁴, sin que se correspondieran con las expectativas. No introducía cambios significativos en el equilibrio institucional, sino una serie de ajustes en cuanto al funcionamiento y composición de las instituciones, aplazando el cambio hacia una toma de decisiones menos intergubernamental. Únicamente la cooperación judicial civil pasaría a regirse por el procedimiento de codecisión.

Se consiguieron algunos avances con la cooperación reforzada, que ampliaba su aplicación a los tres pilares, a diferencia del Tratado de Ámsterdam que solamente la preveía en los ámbitos del primer y tercer pilar. Se introdujeron nuevas normas por las que tan solo se precisaba un mínimo de ocho Estados miembros, no una mayoría como antes, y en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior, adquiriría especial flexibilidad, ya que los países no tenían poder de veto y tampoco se requería la aprobación de la Comisión o del Parlamento. En

¹³ Unión Europea. *Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Niza el 26 de febrero de 2001*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas. DO C 080 de 10/03/2001 p. 1 – 87.

¹⁴ EUR-LEX. EL ACCESO AL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Guía del Tratado de Niza* [en línea]. [Consulta: 3 de mayo de 2021]. Disponible en web:

<<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0017>>.

este ámbito, el objetivo de la cooperación reforzada era que la Unión Europea llegara a ser lo más rápidamente posible un espacio de libertad, seguridad y justicia.

Un cambio importante derivado del Tratado de Niza fue el reconocimiento de la función de Eurojust para el fomento de la cooperación judicial en materia penal. El nuevo texto describía en el Título VI del Tratado de la Unión Europea los cometidos de la Unidad Europea de Cooperación Judicial (Eurojust), desarrollando y perfeccionando lo dispuesto en el Tratado de Ámsterdam, aunque esta idea de Eurojust no era nueva, sino que procedía del Consejo Europeo de Tampere, de diciembre de 1999. Finalmente, la creación de Eurojust se materializó mediante una Decisión del Consejo de 2002¹⁵.

2.7. EL FALLIDO TRATADO CONSTITUCIONAL

El Tratado de Niza preparó parcialmente a la Unión Europea para las ampliaciones que estaban por llegar, pero se necesitaba algo más. Según lo dispuesto en la Declaración número 23 aneja al Tratado de Niza¹⁶, la Declaración relativa al futuro de la Unión, tras un informe a presentar en Gotemburgo en junio de 2001, el Consejo Europeo de Laeken debería aprobar en diciembre de 2001 una declaración que incluyera iniciativas adecuadas para la continuación del proceso de ampliación. En ese Consejo Europeo se decidió organizar una Convención que reuniese a los principales interesados en el debate sobre el futuro de la Unión Europea, con el objetivo de preparar con transparencia la siguiente conferencia intergubernamental, así como abordar las cuestiones más importantes relativas al desarrollo futuro de la Unión, entre las que se encontraba la elaboración de una constitución para los ciudadanos europeos. La respuesta de la Convención y de la Conferencia Intergubernamental fue que los Tratados

¹⁵ Consejo de la UE. *Decisión del Consejo 2002/187/JAI, de 28 de febrero de 2002, por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia*. Diario Oficial de la Unión Europea DO n° L 063 de 06/03/2002 p. 1 – 13.

¹⁶ Unión Europea. *Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. Declaraciones Adoptadas por la Conferencia Declaración relativa al futuro de la Unión*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas DO n° OJ C 80, 10.3.2001, p. 85–86.

de Roma y de Maastricht deberían ser sustituidos por un nuevo tratado (Ziller, 2009).

Los resultados de la Convención, compuesta por 105 miembros, se consolidaron a partir de las conclusiones de once grupos de trabajo, presentadas a finales de 2002. Durante el primer semestre de 2003 la Convención finalizó un texto que se convirtió en el borrador de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa¹⁷, cuyas diferentes partes fueron presentadas al Consejo Europeo y a la Presidencia italiana entre junio y julio de ese año.

Al año siguiente, en junio de 2004, el texto fue aprobado por el Consejo Europeo. Si bien se introdujo una gran cantidad de enmiendas, no se alteró la estructura esencial del proyecto de Constitución. También se aprobó en el Parlamento Europeo, pero en mayo y junio de 2005 fue rechazado por Francia y Países Bajos respectivamente, por lo que no se pudo concluir el procedimiento de ratificación.

Los motivos para el rechazo había que buscarlos, entre otras razones, en el miedo a que la Unión Europea usurpara las responsabilidades nacionales de los Estados miembros (Kreidman, 2009).

El fracaso del tratado constitucional, considerado un duro golpe al proceso de integración europea, no consiguió que los dirigentes europeos cesaran en su empeño y que se pusieran manos a la obra para salvar la mayor parte de su contenido y soslayar los aspectos más problemáticos (Kreidman, 2009).

El periodo de reflexión que se abrió a continuación finalizó con el acuerdo de los Estados miembros para abandonar la constitución y enmendar los tratados vigentes, en un proceso que culminó en el Tratado de Lisboa. Los responsables de la redacción del nuevo documento optaron por transformar el tratado constitucional, que lo que pretendía era reemplazar a los Tratados de Roma y de Maastricht, en enmiendas a los citados tratados (Ziller, 2009), incluyendo la mayoría de las provisiones contenidas en el borrador de Constitución, hasta el punto de que para algunos la única diferencia entre el Tratado Constitucional y el Tratado de Lisboa era el nombre (Kreidman, 2009; Lea & Grant, 2007).

¹⁷ Unión Europea. *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*. Diario Oficial de la Unión Europea DO n° C 169 de 18/07/2003 p. 1 – 105.

2.8. EL NUEVO ESCENARIO PLANTEADO CON EL TRATADO DE LISBOA

El 1 de diciembre de 2009 entró en vigor el Tratado de Lisboa¹⁸, que recoge la descripción que hoy se maneja del espacio de libertad, seguridad y justicia, muy parecida a la incluida en el Tratado de Ámsterdam: *“La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia”*.

El Tratado de Lisboa *comunitarizaba* lo que quedaba del Tercer Pilar de la Unión Europea tras los Tratados de Ámsterdam y Niza (Donaire Villa, 2010). El Título V de la Tercera Parte del ahora denominado Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en sus artículos 67 a 89, reúne las políticas relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia, que hasta entonces se recogían en el Título IV del Tratado de Roma (TCE) y el Título VI del Tratado de Maastrich (TUE). Finaliza, así, la dispersión y fragmentación existente hasta la fecha en cuanto a la regulación de estas políticas en textos diferentes.

La nueva regulación reunida en el mismo Título del Tratado permitía describir con mayor claridad los componentes del espacio de libertad seguridad y justicia:

- La eliminación de las fronteras interiores, es decir, la ausencia de controles para cruzar entre Estados miembros, así como el desarrollo de una política común en relación con las fronteras exteriores, cuya responsabilidad deberá compartirse equitativamente entre todos los socios de la Unión Europea y no solamente entre aquellos que se encuentren en la periferia. Esto conlleva también la adopción de un sistema común de asilo y de protección internacional, así como una política común de inmigración.
- La cooperación judicial en materia penal y la cooperación policial, que se traduce en la prevención y la lucha contra la delincuencia, el racismo y la xenofobia, la coordinación entre agencias policiales y judiciales de los

¹⁸ Unión Europea. *Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007*. Diario Oficial de la Unión Europea DO nº C 306 de 17.12.2007, p. 1-271.

diferentes Estados miembros, o la armonización de las legislaciones penales, para lo que será necesaria una elevada confianza mutua entre los Estados miembros. En el ámbito penal, la Unión Europea llega a ser competente para definir infracciones penales y sus sanciones, como en terrorismo, trata de seres humanos y otros delitos graves.

- En cooperación policial no hay grandes avances, más allá de potenciar el intercambio de información. Para ello se cuenta con el refuerzo de Europol, que no tiene capacidad coercitiva, y que ha pasado a ser una Agencia de la Unión Europea. Pero sienta las bases para una cooperación policial operativa, permitiendo a las autoridades competentes de un Estado miembro actuar en otro Estado miembro, en contacto y de acuerdo con sus autoridades.
- La tutela judicial en materia civil, reconociendo mutuamente las resoluciones judiciales y extrajudiciales, pero también eliminando obstáculos al buen funcionamiento de los procedimientos civiles, desarrollando métodos alternativos de resolución de litigios, o reforzando instrumentos como la Red Judicial Europea, entre otros.

Lo que no hizo el Tratado de Lisboa es cambiar la responsabilidad nacional sobre las cuestiones relacionadas con el mantenimiento del orden público y la salvaguarda de la seguridad interior, que los Estados miembros seguían sin estar preparados para atribuir a la Unión Europea.

Tampoco consigue acabar con la situación particular de aquellos Estados miembros que tenían un régimen jurídico diferenciado. La comunitarización del espacio de libertad, seguridad y justicia significó la exclusión del Reino Unido e Irlanda de la aplicación del Título V del TFUE. Esto no implicaba una renuncia permanente, puesto que ambos países disfrutaban de la posibilidad de participar voluntariamente en aquellas medidas que consideraban conveniente, lo que se conoce como cláusula de inclusión (*opt-in*). En estos casos, la decisión sobre la participación en alguna de las medidas del Título V conllevaba la plena aplicación, sin ningún tipo de distinción.

Dinamarca también quedaba fuera de la aplicación del Título V del TFUE. Aunque este país sí formaba parte del espacio Schengen, se mostró en contra de adoptar el método comunitario para el espacio de libertad, seguridad y justicia.

Su régimen particular, recogido en un protocolo específico del Tratado de Lisboa, no admite la posibilidad de inclusión, como ocurre con el Reino Unido e Irlanda, salvo que se enmiende el citado protocolo.

De este modo terminaba la cooperación intergubernamental que había presidido las regulaciones en el ámbito de justicia y asuntos de interior, primero de manera casi exclusiva y posteriormente en duplicidad con el régimen comunitario.

Una de las innovaciones del Tratado de Lisboa, que ya se contenía en el borrador constitucional, es la creación de una Fiscalía Europea. Hubo que esperar hasta octubre de 2017 para que se aprobara el Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea, implantando normas en cuanto a su funcionamiento. Tres años más tarde, en España se estaban ultimando los detalles para la adscripción de una Unidad de Policía Judicial a la Fiscalía Europea en España, con la finalidad de colaborar con los Fiscales Europeos en la investigación de hechos que pudieran ser constitutivos de infracciones penales contra los intereses financieros de la Unión Europea.

Este es un ejemplo de cesión de competencias nacionales derivadas del impulso que el Tratado de Lisboa proporciona al proceso de integración que implica la “comunitarización” del espacio de libertad, seguridad y justicia, que sin duda continuará desarrollándose en el futuro.

El resto de novedades que se pueden resaltar son las siguientes¹⁹:

- Una mayor eficacia y democracia en la toma de decisiones, consecuencia de la supresión del Tercer Pilar y de la generalización del método comunitario.
- El nuevo papel asumido por los Parlamentos nacionales, que pueden estudiar cualquier proyecto de acto legislativo con respecto al principio de subsidiariedad.

¹⁹ BUX, Udo. *Un Espacio De Libertad, Seguridad Y Justicia: Aspectos Generales | Fichas Temáticas Sobre La Unión Europea | Parlamento Europeo* [en línea]. [Consulta: 10 de marzo de 2021]. Disponible en web: <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/150/un-espacio-de-libertad-seguridad-y-justicia-aspectos-generales>>.

- Las competencias ampliadas del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, al que se puede recurrir para cualquier aspecto relacionado con el espacio de libertad, seguridad y justicia.
- Las nuevas competencias de la Comisión Europea, que puede recurrir ante el incumplimiento por parte de los Estados miembros.
- La posibilidad de que los Estados miembros evalúen la aplicación nacional de las políticas en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia.
- La creación de agencias para la gestión del espacio de libertad, seguridad y justicia. Además de la citada conversión en agencia de la antigua Oficina Europea de Policía, Europol, se han establecido diferentes organismos especializados para la supervisión de las políticas relacionadas con estas áreas²⁰.
- Refuerzo del papel del Parlamento Europeo, con competencias en materia legislativa, en calidad de colegislador, competencia presupuestaria, conjuntamente con el Consejo, control de las actividades de las agencias de la Unión, o poder de iniciativa política.

En definitiva, después de un recorrido lento pero firme, el Tratado de Lisboa ha puesto fin a la Comunidad Europea, ha eliminado definitivamente la arquitectura en Pilares de la Unión Europea y ha reconfigurado las competencias entre la Unión Europea y sus Estados miembros.

Desde su entrada en vigor, la Unión Europea se ha seguido dejando llevar por la inercia del movimiento que impuso el establecimiento del mercado único y la supresión de las fronteras interiores. Estos hitos de la integración europea supusieron no solo la libertad de circulación de los ciudadanos de la Unión Europea, de sus mercancías, de sus trabajadores o de sus estudiantes, sino también una mayor facilidad de actuación para la criminalidad transfronteriza, lo que ha forzado a buscar fórmulas adecuadas para incrementar y mejorar la

²⁰ Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust), Agencia Europea para la Formación Policial (CEPOL), Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT), Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO), Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (FRONTEX), Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (eu-LISA).

cooperación entre Estados miembros, así como la necesidad de reforzar las fronteras exteriores para hacer frente a la inmigración irregular o a la amenaza de los combatientes terroristas extranjeros.

Todavía queda camino por cubrir, pero gran parte del edificio que sustenta el espacio de libertad, seguridad y justicia está construido.

Pero una de las características del Tratado de Lisboa que más interesa a efectos del presente trabajo es la creación del Comité permanente de cooperación operativa en materia de seguridad interior (COSI), que será objeto de seguimiento específico a lo largo de este trabajo.

CAPÍTULO 3. LAS PRIMERAS REACCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA AMENAZA TERRORISTA

Los países europeos han venido sufriendo la lacra del terrorismo desde mediados del siglo XX, en mayor o menor medida. Bandas terroristas de extrema izquierda, de extrema derecha, anarquistas, independentistas, incluso islamistas han actuado en suelo europeo durante décadas, sin que por ello la clase política lo percibiera como una amenaza global. Se trataba de un problema doméstico, que afectaba únicamente a algunos países, con los que se mostraba más o menos solidaridad.

Como explica Emmanuel-Pierre Guittet, la lucha antiterrorista en la Unión Europea ha sido un campo dominado por los gobiernos nacionales (Guittet, 2007). Las políticas antiterroristas europeas dependen de diferentes historias institucionales y percepciones nacionales de la amenaza. Cada país mostrará un diferente grado de preocupación en función de su previa exposición a atentados terroristas.

Esta percepción empieza a cambiar en los años 70. Según *The Global Terrorism Database*²¹, entre los años 1970 y 1973 se registraron casi 600 actos terroristas con víctimas mortales en Europa Occidental, algunos de ellos con tanta repercusión como el secuestro de atletas israelíes durante los Juegos Olímpicos de Múnich, con 16 muertos, o el atentado contra una aeronave estadounidense en el aeropuerto de Roma, que se saldó con 30 muertos.

La actividad terrorista sembró cierta inquietud entre algunos gobernantes europeos, que alumbraron la necesidad de incrementar la cooperación de seguridad internacional. Así, como ya se ha explicado, el Consejo Europeo celebrado en Roma los días 1 y 2 de septiembre de 1975 aprobó una propuesta británica para que los ministros de interior, o con similares responsabilidades, se reunieran para discutir cuestiones de su competencia, en particular aquellas relacionadas con la ley y el orden. Este acuerdo se materializó al año siguiente,

²¹ NATIONAL CONSORTIUM FOR THE STUDY OF TERRORISM AND RESPONSES TO TERRORISM (START), UNIVERSITY OF MARYLAND. (2019). *The Global Terrorism Database (GTD)* [en línea]. [Consulta: 6 de junio de 2020]. Disponible en web: <<https://www.start.umd.edu/gtd>>.

con la primera reunión del conocido como Grupo Trevi, que tuvo lugar en Luxemburgo el 29 de junio de 1976.

El Grupo Trevi, como ya se ha descrito en el capítulo dedicado a la evolución del espacio de libertad, seguridad y justicia, desarrollaba su trabajo en tres niveles: el nivel ministerial, con reuniones semestrales; el nivel de altos cargos, que también se encontraban cada seis meses; y los grupos de trabajo, cinco finalmente, compuestos por funcionarios de los ministerios responsables, funcionarios policiales, de inmigración, aduanas o representantes de agencias de seguridad interior.

Uno de los cinco grupos de trabajo, el único operativo, se encargaba de la lucha contra el terrorismo. Entre sus cometidos estaba la elaboración de informes sobre las enseñanzas extraídas de la actividad terrorista, el intercambio de información para mejorar la cooperación en caso de actos terroristas que afecten a varios países, y el establecimiento de puntos de contacto para el intercambio de información sobre el terrorismo.

El Grupo Trevi tenía un carácter intergubernamental, del que estaban excluidas las instituciones comunitarias. Para algunos de los países participantes, entre ellos el promotor, esto suponía una ventaja, más que un inconveniente, ya que permitía mantener las discusiones en una esfera más informal y práctica.

Los trabajos asumidos por este Grupo fueron posteriormente encuadrados en el Tercer Pilar de Maastricht.

En 1979, tras el atentado contra el Embajador británico en los Países Bajos, los servicios de seguridad interior de los 12 Estados miembros de la Comunidad Europea, más Finlandia, Noruega, Suecia y Austria, formaron el Grupo de Trabajo Policial sobre Terrorismo. Con reuniones semestrales, se intercambiaban información operativa en un clima de confianza mutua (Bunyan, 1993). Este grupo y el Grupo contra el terrorismo²² (CTG), que son estructuras informales no pertenecientes a la Unión Europea, constituyen las más relevantes plataformas de intercambio de información clasificada en el ámbito de la inteligencia y seguridad (Wensink et al., 2017). Los autores del informe

²² Plataforma de cooperación de los servicios de inteligencia de los Estados miembros, Noruega y Suiza.

recordaban que ese intercambio de información no era posible todavía en el seno de las estructuras de la Unión Europea porque no se disponía de un sistema adecuadamente habilitado. No parece esta una explicación plausible para que agencias nacionales de los Estados miembros se avengan a cooperar en foros informales extracomunitarios y ofrezcan fuerte resistencia a hacer algo parecido en el marco de la Unión Europea. Si el problema era la ausencia de un sistema comunitario de intercambio de información clasificada, la solución resultaba obvia porque eso no suponía ningún obstáculo insuperable. Si se podía cooperar fuera de la Unión, debería poder hacerse también en su seno. Más que una cuestión de celo por la soberanía nacional, esta actitud sugería falta de confianza en el resto de agencias.

Durante los años 80 y 90 del siglo pasado también se perpetraron algunos atentados terroristas especialmente sangrientos, pero la reacción europea se limitó a la adopción de modestas iniciativas, como el establecimiento de un Directorio de competencias, técnicas y conocimientos antiterroristas especializados para facilitar la cooperación antiterrorista entre los Estados miembros de la Unión Europea²³, la recomendación del Consejo de la Unión Europea de diciembre de 1999 relativa a la cooperación en la lucha contra la financiación de grupos terroristas²⁴, o alguna declaración sobre terrorismo en la que se animaba a mejorar la cooperación mutua (Fijnaut, C. J. C. F. et al., 2004).

Por ejemplo, el Consejo Europeo celebrado en Madrid los días 15 y 16 de diciembre de 1995 expresó su ambición de que la Unión Europea pudiera crear un área de libertad y seguridad para sus ciudadanos. Con vistas a ampliar la cooperación en estas áreas pidió que las actividades previstas en el futuro se centraran en áreas prioritarias, entre las que citaba en primer lugar el terrorismo. El Consejo Europeo se congratulaba de la aprobación de la Declaración de La Gomera sobre terrorismo, que consideraba como una prueba evidente del firme

²³ Consejo de la UE. *Acción común 96/610/JAI de 15 de octubre de 1996 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa a la creación y mantenimiento de un Directorio de competencias, técnicas y conocimientos antiterroristas especializados para facilitar la cooperación antiterrorista entre los Estados miembros de la Unión Europea*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas DO nº L 273/1 de 25.10.1996.

²⁴ Consejo de la UE. *Recomendación del Consejo de 9 de diciembre de 1999 relativa a la cooperación en la lucha contra la financiación de grupos terroristas*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, DO nº 1999/C 373/01, p. 1.

compromiso de la Unión para potenciar la colaboración antiterrorista. En este sentido, urgía al Consejo a que esta colaboración se materializara en medidas prácticas. En la Declaración de La Gomera, los Ministros JAI reconocían la necesidad de cooperación entre Estados miembros mediante el incremento del intercambio de información operativa sobre bandas terroristas, la mejora de la cooperación entre autoridades judiciales para evitar la impunidad, y la puesta a disposición de las autoridades judiciales competentes de los responsables de actos terroristas para su enjuiciamiento y cumplimiento de las penas, mediante la extradición.

En cuanto al Directorio creado para facilitar la cooperación antiterrorista, el objetivo era que cada Estado miembro indicara cualquier competencia, técnica o conocimiento antiterrorista que hubiera desarrollado y que considerara de utilidad para todos los Estados miembros. Pero se dejaba claro que con su establecimiento no se pretendía sustituir o afectar a ningún acuerdo bilateral o multilateral vigente en materia de cooperación antiterrorista, ni que fuera un vehículo para el intercambio de inteligencia operativa, ni precisaba el establecimiento de nuevas estructuras en el seno del Consejo.

Y por lo que respecta a las Recomendaciones, si bien trasladaban la necesidad de que los Estados miembros intercambiaran los datos que obraran en poder de sus organismos de seguridad sobre las estructuras y las prácticas de financiación de grupos terroristas que actuaran en más de un Estado miembro de la Unión Europea, también dejaba claro que ningún Estado miembro debería sentirse obligado a participar en dichas medidas y que únicamente lo hicieran cuando lo permitiera la legislación nacional.

Es decir, los responsables de la política antiterrorista de los países integrantes de la Unión Europea parecían ser conscientes de la necesidad de una mayor cooperación en este ámbito para hacer frente a lo que reconocían como una “amenaza a la democracia, al libre ejercicio de los derechos humanos y al desarrollo económico y social, de la que ningún Estado Miembro se puede considerar excluido²⁵”. Eso es lo que se percibía de las diferentes conclusiones,

²⁵ Declaración de La Gomera, Anexo III de las Conclusiones del Consejo Europeo de Madrid, 15-16 de diciembre de 1995.

recomendaciones y medidas adoptadas durante esos años, pero que posteriormente se traducían en escasos avances.

3.1. LOS ATENTADOS DEL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001

Aunque los esfuerzos para mejorar la cooperación policial en la Unión Europea ya estaban bien diseñados con antelación (Guittet, 2007), es preciso esperar a los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos para que los europeos se movilizaran en busca de una respuesta conjunta. Como la Presidencia belga del Consejo de la Unión Europea reconoció²⁶, “los atentados del 11 de septiembre han redoblado el impulso de una amplia gama de medidas legislativas y operativas destinadas a reforzar la cooperación policial y judicial, a contener la financiación del terrorismo, a reforzar la seguridad aérea y a responder a las amenazas de utilización de armas biológicas y químicas”.

El primer movimiento tuvo lugar el día 20 de septiembre, con la convocatoria extraordinaria de un Consejo de la Unión Europea en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior, con el objetivo de adoptar las medidas necesarias para mantener el máximo nivel de seguridad. Se decidió movilizar el conjunto de medidas ya adoptadas a escala de la Unión, pero acelerando la realización del espacio de libertad, seguridad y justicia, y a intensificar su cooperación con sus socios, en particular con los Estados Unidos.

Entre las medidas que deberían adoptarse se puso de relieve la necesidad urgente de llegar a un entendimiento común de lo que se entendía por terrorismo. Para ello, encargó este asunto al Comité de Coordinación en el ámbito de la Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal (Comité del artículo 36-CATS), pero la Unión Europea no aprobó una definición común de terrorismo hasta 2002²⁷.

²⁶ Consejo de la UE. *Informe de la Presidencia. Actuación de la Unión Europea a raíz de los atentados contra los Estados Unidos*. 13 de diciembre de 2001. Doc. 14919/1/01.

²⁷ Consejo de la UE. *Decisión Marco del Consejo de 13 de junio de 2002 sobre la lucha contra el terrorismo (2002/475/JAI), derogada y sustituida por la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, DO n° L 164 de 22.06.2002, p. 3-7.

También se quiso materializar el proyecto de Decisión marco relativa a actos de terrorismo, presentado por Bélgica, España, Francia y Reino Unido, lo que permitiría a las autoridades de investigación luchar de forma coordinada contra el terrorismo.

Y confirmó la voluntad de finalizar el proyecto de Decisión por la que se creaba Eurojust, el órgano de la UE encargado de estimular, mejorar y apoyar la coordinación entre las autoridades competentes de los países de la UE en relación con la cooperación judicial en materia penal, con el objetivo de que fuera operativo a principios de 2002²⁸. La Decisión fue enmendada en 2003²⁹, para ajustar Eurojust a las normas presupuestarias y financieras aplicables a los órganos y agencias de la UE, y en 2009³⁰, con el fin de mejorar la lucha contra las formas graves de delincuencia. Finalmente, fue derogada y sustituida en 2018 por el Reglamento (UE) 2018/1727, con efectos a partir del 12 de diciembre de 2019.

En cuanto a cooperación policial, el Consejo abordó diferentes cuestiones:

- Estableció en Europol un equipo de especialistas en antiterrorismo.
- Animó a los jefes de las unidades antiterroristas de la Unión Europea a que se reunieran para mejorar la cooperación operativa, coordinar las medidas aplicadas y reflexionar sobre los cometidos asignados al equipo de especialistas creado en el seno de Europol.
- Solicitó al Director de Europol un informe sobre la alimentación de los ficheros de análisis en materia de terrorismo por parte de los Estados miembros.

²⁸ Consejo de la UE. *Decisión del Consejo de 28 de febrero de 2002 por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia (2002/187/JAI)*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, DO nº L 63 de 6.3.2002, p. 1-13.

²⁹ Consejo de la UE. *Decisión 2003/659/JAI del Consejo, de 18 de junio de 2003, por la que se modifica la Decisión 2002/187/JAI por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia (2003/659/JAI)*. Diario Oficial de la Unión Europea, DO L 245 de 29.9.2003, p. 44-45.

³⁰ Consejo de la UE. *Decisión del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, por la que se refuerza Eurojust y se modifica la Decisión 2002/187/JAI por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia (2009/426/JAI)*. Diario Oficial de la Unión Europea, DO nº L 138 de 4.6.2009, p. 14-32.

- Emplazó a los responsables de los servicios de seguridad e información de los Estados miembros a que se reunieran periódicamente.
- Decidió transmitir anualmente al Parlamento Europeo un informe denominado TE-SAT (*Terrorism Situation and Trends*).

En relación con la financiación del terrorismo, el Consejo invitó a que se ratificaran los convenios pertinentes y se comprometieran a adoptar la Decisión marco relativa a la ejecución de embargos preventivos de bienes y de aseguramiento de pruebas, así como el proyecto de Directiva relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales.

Otro paquete de medidas estaba relacionado con las fronteras exteriores:

- Refuerzo de los controles.
- Refuerzo de las medidas de vigilancia.
- Vigilancia en la expedición de documentos y detección de falsificación.
- Rigor en la expedición de visados.

Además, se contemplaba una serie de medidas para mejorar la cooperación con los Estados Unidos.

Al día siguiente del Consejo JAI, el 21 de septiembre, también se celebró una sesión extraordinaria del Consejo Europeo para analizar la situación internacional y dar los impulsos necesarios a las acciones de la Unión Europea. Tras admitir que el terrorismo era un reto para el mundo y para Europa, el Consejo Europeo decidió que la lucha antiterrorista iba a ser más que nunca un objetivo prioritario de la Unión Europea.

En esta reunión extraordinaria se aprobó un plan de acción³¹, del que se pueden destacar algunas de sus medidas:

- En coherencia con las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, se acordó la creación de la orden de detención europea (que se introducirá

³¹ Consejo Europeo. *Conclusiones y Plan de Acción del Consejo Europeo extraordinario del 21 de septiembre de 2001*. 21 de septiembre de 2001. Doc. SN140/01.

finalmente en 2002³²), así como la adopción de una definición común de terrorismo, que ya había destacado el Consejo JAI del día anterior.

- La elaboración de una lista común de organizaciones terroristas y la identificación de los supuestos terroristas en Europa. Esto exigía la mejora de la cooperación y del intercambio de información entre todos los servicios de información europeos, para cuyo fin se constituirán equipos conjuntos de investigación.
- La necesidad de compartir con Europol todo dato útil en materia de terrorismo.
- La lucha contra la financiación del terrorismo.
- El refuerzo de la seguridad aérea.

En la reunión informal de Gante, el 19 de octubre de 2001, los jefes de Estado o de gobierno de la Unión Europea y el Presidente de la Comisión ratificaron su interés y reclamaron el urgente desarrollo de estas medidas mediante una declaración³³ en la que mostraron su determinación de combatir el terrorismo en todas sus formas y en todo el mundo, y en la que confirmaron su apoyo más firme a las operaciones militares iniciadas en Afganistán el día 7 de octubre, con la Operación “Libertad Duradera”.

Antes de que el año 2001 llegara a su fin se siguieron adoptando medidas específicas para luchar contra el terrorismo. En el Consejo Europeo de Laeken³⁴, 14 y 15 de diciembre de 2001, los máximos representantes nacionales, tras repasar las acciones de la Unión tras los atentados, coincidieron que el plan de acción decidido el 21 de septiembre se estaba desarrollando según lo previsto. Algunas de sus medidas se materializaron mediante una Posición Común del

³² Consejo de la UE. *Decisión Marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (2002/584/JAI), modificada por la Decisión Marco 2009/299/JAI del Consejo de 26 de febrero de 2009.* Diario Oficial de las Comunidades Europeas, DO nº L/190 de 18.07.2002, p. 1-20.

³³ Consejo Europeo. *Declaración de los jefes de estado o de gobierno de la Unión Europea y del Presidente de la Comisión. Consecuencias de los atentados del 11 de septiembre y lucha contra el terrorismo.* 19 de octubre de 2001. Doc. SN4296/2/01.

³⁴ Consejo Europeo. *Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001.* 15 de diciembre de 2001. Doc. SN 300/1/01.

Consejo³⁵ de 27 de diciembre de 2001 relativa a la lucha contra el terrorismo. El Consejo resaltaba la necesidad de actuar con el fin de aplicar algunas medidas, como el establecimiento de una lista de personas, grupos y entidades implicados en actos de terrorismo a los cuales era necesario imponer la congelación preventiva de fondos y otros haberes financieros, en el marco de la lucha contra la financiación del terrorismo, siguiendo el ejemplo de los Estados Unidos, que mantenían la suya de los años 70, y como actuación suplementaria a la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en la que se pedía a los Estados miembros que se abstuvieran de proporcionar todo tipo de apoyo a las entidades o personas que participaban en la comisión de actos de terrorismo y denegaran refugio a quienes financiaran, planificaran, apoyaran o cometieran esos actos. La lista de la Unión Europea, revisable cada seis meses, contenía inicialmente grupos terroristas europeos y palestinos, para ir ampliándose posteriormente al resto del mundo.

Otras medidas fueron las siguientes:

- La definición de acto terrorista y lo que se entiende por personas, grupos y entidades que intervengan en actos terroristas.
- La tipificación de los actos terroristas.
- El intercambio de información para prevenir la comisión de actos terroristas.
- La asistencia en lo que se refiere a las investigaciones o procedimientos penales relacionados con la financiación de los actos de terrorismo o el apoyo prestado a estos.
- El control eficaz de fronteras y de la expedición de documentos de identidad y de viaje para impedir la circulación de terroristas o grupos de terroristas.
- El intercambio de información operativa.

También en el terreno económico, la Unión Europea aprovechó la coyuntura para actualizar la lucha contra el blanqueo de capitales, que había comenzado en

³⁵ Consejo de la UE. *Posición común del Consejo 2001/931/PESC, de 27 de diciembre de 2001, sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, DO n° L 344 de 28/12/2001 p. 93-96.

1991, con la Directiva 91/308/CEE del Consejo, de 10 de junio de 1991, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales. En diciembre de 2001 se enmendó³⁶ la anterior Directiva, incluyendo los delitos relacionados con el terrorismo. Este documento, a su vez, fue sustituido primero en 2005³⁷, y posteriormente en 2015³⁸.

La Comisión Europea reaccionó igualmente con inmediatez. Días después del atentado presentó la propuesta de decisión marco para luchar contra el terrorismo³⁹. Como ya se ha mencionado, el Consejo Europeo extraordinario acordó la necesidad de adoptar una definición común de terrorismo dentro de la Unión Europea. Una vez alcanzado el acuerdo político del Consejo y tras su aprobación en el Parlamento Europeo, la Decisión Marco⁴⁰ se adoptó en junio de 2002, armonizando la definición de terrorismo y las legislaciones antiterroristas de los Estados miembros.

Otra medida adoptada a lo largo de 2002 fue la de abrir la posibilidad de crear equipos conjuntos de investigación en los ámbitos de tráfico de drogas, trata de seres humanos y terrorismo, que se materializó mediante la Decisión Marco del

³⁶ Parlamento Europeo, Consejo de la UE. *Directiva 2001/97/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de diciembre de 2001, por la que se modifica la Directiva 91/308/CEE del Consejo relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales - Declaración de la Comisión*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, DO n° L 344 de 28.12.2001 p. 76-82.

³⁷ Parlamento Europeo, Consejo de la UE. *Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo (Texto pertinente a efectos del EEE)*. Diario Oficial de la Unión Europea, DO n° L 309 de 25.11.2005, p. 15-36.

³⁸ Parlamento Europeo, Consejo de la UE. *Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n° 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión (Texto pertinente a efectos del EEE)*. Diario Oficial de la Unión Europea, DO n° L 141 de 5.6.2015, p. 73-117.

³⁹ Comisión Europea. *Propuesta de decisión marco del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo* /* COM/2001/0521 final - CNS 2001/0217 */. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, DO n° 332 E de 27.11.2001, p. 300-304.

⁴⁰ Consejo de la UE. *Decisión marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo*. Diario Oficial de las Comunidades Europea, DO n° L 164 de 22.06.2002, p. 3-7.

Consejo⁴¹ que había sido propuesta por Bélgica, Francia, España y Reino Unido⁴² en septiembre de 2001 como respuesta a los atentados del 11 de septiembre.

Como varias de las actuaciones mencionadas, el establecimiento de equipos conjuntos de investigación ya se había contemplado anteriormente. En concreto, era una de las acciones recogidas en las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere⁴³, en 1999. Los Estados miembros ya habían dejado constancia de su voluntad política para colaborar más estrechamente en seguridad interior, en particular en la lucha antiterrorista, pero el factor fundamental que permitió avanzar en este ámbito fue el de los atentados (Sorroza, 2011). En los quince días posteriores al atentado del 11 de septiembre los dirigentes europeos debatieron 37 medidas de lucha antiterrorista, algunas de las cuales llevaba alrededor de dos años esperando turno (Lodge, 2002).

En términos generales, la respuesta de la Unión Europea a los atentados en los Estados Unidos fue inusual, porque por primera vez se pudo ver algo parecido a una política antiterrorista (Fijnaut, C. J. C. F. et al., 2004), y más compleja de lo que se podía pensar inicialmente (Lodge, 2002). Y una lectura somera de las medidas adoptadas podría dar una falsa impresión de solidez de la capacidad de reacción de las instituciones de la Unión Europea. Lo cierto es que la ambiciosa actividad desplegada desde los atentados solo se materializó parcialmente. Por ejemplo, la orden de detención europea, si bien es cierto que su desarrollo se aceleró en esos meses, no entró en vigor hasta principios de 2004, y su aplicación no sería efectiva hasta ser ratificada a nivel nacional. El intercambio de información operativa, otra de las medidas importantes, no pudo superar la tradicional resistencia a compartir datos de los servicios de seguridad nacionales. Y así se podría continuar con gran parte de las iniciativas sugeridas en las múltiples reuniones de las instituciones de la Unión Europea y sus grupos

⁴¹ Consejo de la UE. *Decisión marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre equipos conjuntos de investigación*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, DO n° L 162 de 20.06.2002, p. 1-3.

⁴² Consejo de la UE. *Comunicación del Reino de Bélgica, de la República Francesa, del Reino de España y del Reino Unido: Iniciativa del Reino de Bélgica, de la República Francesa, del Reino de España y del Reino Unido para la adopción por parte del Consejo de un proyecto de Decisión marco sobre equipos conjuntos de investigación*. 19 de septiembre de 2001. Doc. 11990/01.

⁴³ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999, punto 43.

de trabajo, recogidas en conclusiones, recomendaciones, planes y demás instrumentos poco o nada vinculantes. Como señalaba Alicia Sorroza, el impulso inicial se fue diluyendo poco a poco y la ejecución de las medidas adoptadas en cada país había sido muy lenta (Sorroza Blanco, 2005).

Pero algo se estaba moviendo. Entre otros aspectos, se podía percibir un cambio de actitud en algunos Estados miembros, cuyos gobiernos se habían mostrado tradicionalmente hostiles hacia las medidas de integración que pudieran comprometer la autonomía nacional, como Reino Unido o Francia. Había Estados miembros que seguían prefiriendo las opciones intergubernamentales, otros estaban internamente divididos acerca de la ampliación de competencias de la Unión Europea, pero en general se alentaba una más amplia cooperación regional (Lodge, 2002).

3.2. LOS ATENTADOS DEL 11 DE MARZO DE 2004 EN MADRID

Todos los esfuerzos que la Unión Europea dedicó a la lucha antiterrorista después de los atentados del 11 de septiembre no bastaron para aislar a sus Estados miembros de la acción terrorista, lo que, en palabras de Alicia Sorroza, probaba la ineficacia de las medidas aprobadas (Sorroza, 2011). Dos años y medio más tarde tuvo lugar el atentado más sangriento de la historia de España: el 11 de marzo de 2004 una serie de actos terroristas en cuatro ferrocarriles de la Red de Cercanías de Madrid dejaron casi 200 muertos y 2.000 heridos.

Esta masacre demostró la vulnerabilidad europea y reveló que las decisiones adoptadas tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, a pesar del tiempo transcurrido, apenas se habían puesto en marcha, subrayando la falta de compromiso de los Estados miembros (Sorroza Blanco, 2005; Thieux, 2004).

Pero la Unión Europea, que consideraba lo sucedido como una grave amenaza para todos sus Estados miembros, reaccionó inmediatamente y recordó la necesidad de proporcionar una respuesta común y coordinada. Entre otras cosas, el atentado sirvió de catalizador para estimular los instrumentos existentes y poner en marcha nuevas iniciativas europeas en lucha antiterrorista (Sorroza Blanco, 2005).

A diferencia de lo ocurrido tras el 11 de septiembre, no se celebró una reunión extraordinaria del Consejo Europeo, pero en su sesión ordinaria del 25 y 26 de marzo de ese año, los dirigentes europeos expresaron sus condolencias y su solidaridad con las víctimas de los atentados terroristas de Madrid y adoptaron una Declaración sobre la lucha contra el terrorismo⁴⁴. Reconociendo que la amenaza terrorista afectaba a todos y que solo la solidaridad y la acción colectiva podrían acabar con esa lacra, la Unión y sus Estados miembros se comprometieron a hacer cuanto estuviera a su alcance para combatir todas las formas de terrorismo. El Consejo hizo suya la propuesta del Parlamento Europeo de declarar el 11 de marzo Día europeo de las víctimas del terrorismo.

Recordando el Plan de acción aprobado en el Consejo Europeo del 21 de septiembre de 2001, se reiteró la necesidad de adoptar todas aquellas medidas legislativas que seguían siendo imprescindibles, como la orden de detención europea, los equipos conjuntos de investigación, la decisión marco sobre la lucha contra el terrorismo, y otras ya mencionadas en apartados anteriores. Según la Declaración, todas estas medidas tendrían que haberse establecido en junio de 2004, a más tardar.

También se instó a potenciar la cooperación operativa entre los Estados miembros, que se reforzara el papel desempeñado por Europol en la lucha contra el terrorismo, y que se crearan en el seno del Consejo nuevas estructuras en forma de comités que pudieran garantizar una mayor cooperación operativa en materia de seguridad y terrorismo en la Unión, así como a optimizar la eficacia de los sistemas de información. Quizás la ausencia de estas estructuras era una de las causas de la falta de continuidad y de aplicación de las medidas que tan acertadamente se aprobaban como reacción a los atentados terroristas.

Reconociendo la importancia en la lucha antiterrorista, se volvió a insistir en la conveniencia de mejorar los controles en las fronteras y de la seguridad de los documentos, con una referencia específica a la utilización de los datos de los pasajeros a efectos de seguridad fronteriza y de la aviación y otros fines policiales. Y destacó, de nuevo, la importancia de impedir la financiación del terrorismo, de perfeccionar los mecanismos de cooperación y fomentar la

⁴⁴ Consejo de la UE. *Declaración sobre la lucha contra el terrorismo*. 29 de marzo de 2004. Doc. 7906/04.

colaboración sistemática y efectiva entre los servicios de policía, de seguridad y de información, aconsejando el traslado a Europol de más información relativa a todos los aspectos de terrorismo.

El Consejo Europeo acordó una serie de objetivos estratégicos actualizados con objeto de mejorar el plan de acción de la Unión Europea para la lucha contra el terrorismo, que se incluyó como Anexo a la Declaración. Los objetivos de ese plan de acción revisado, cuya conclusión e informe se encargó al Consejo, eran los siguientes:

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

Es decir, que no hubo muchos ingredientes adicionales a los que se ya se habían planteado en 2001. Quizás el elemento más visible de esta Declaración fue la creación del cargo de Coordinador de la Lucha contra el Terrorismo, que debería desempeñar sus funciones en la Secretaría General del Consejo. Entre sus cometidos se incluyeron la coordinación de las tareas del Consejo en la lucha contra el terrorismo y, con la debida consideración a las responsabilidades de la Comisión, el mantenimiento de una visión de conjunto de todos los instrumentos de la Unión con objeto de informar periódicamente al Consejo y de realizar un seguimiento de las decisiones del Consejo. Sin embargo, no se le dotó de poder

específico alguno, al igual que tampoco se le asignó ningún presupuesto para actuar (Rodríguez, 2012). Se trató más bien de un gesto político simbólico, visible, pero mantenido deliberadamente como un actor débil (Schroeder, 2006). Como el propio Coordinador reconoció en la Cámara de los Lores británica en 2004, la creación de su puesto no había ido acompañada del establecimiento de ninguna nueva capacidad para la toma de decisiones, por lo que se consideraba un asesor especial nombrado por el Secretario General del Consejo, y reiteraba que el trabajo operativo en el ámbito antiterrorista era responsabilidad de los Estados miembros, por lo que sería conveniente no crear falsas expectativas⁴⁵.

El documento aprobado en el Consejo Europeo de marzo de 2004 finalizaba con una Declaración sobre la solidaridad contra el terrorismo, en la que se hacía referencia a la cláusula de solidaridad incluida en el artículo 42 del proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, que fue finalmente firmado en Roma en octubre de ese mismo año pero que como ya ha quedado dicho, no llegó a entrar en vigor al no ser ratificado. Mediante esta cláusula, los Estados miembros y los adherentes actuarían en consecuencia conjuntamente en caso de que uno de ellos fuera víctima de un atentado terrorista, movilizando todos los instrumentos disponibles, incluidos los medios militares, si bien sería competencia de cada Estado elegir el medio más adecuado para cumplir con ese compromiso de solidaridad.

En su reunión del 17 y 18 junio de 2004, el Consejo Europeo subrayó la necesidad de proseguir con determinación el objetivo de crear un espacio común de libertad, seguridad y justicia, destacando la importancia de utilizar el amplio abanico de instrumentos de que disponía la Unión Europea a la hora de abordar todos los factores que contribuían al terrorismo y esperando que para el año siguiente se alcanzara un acuerdo en torno a las iniciativas sobre el intercambio de información y cooperación en relación con los delitos terroristas y la retención

⁴⁵ UK PARLIAMENT. *House of Lords - European Union - Minutes of Evidence. Examination of Witnesses (Questions 190-199) Mr Gijs de Vries and Ms Patricia Holland. 3 November 2004* [en línea]. [Consulta: 18 de mayo de 2021]. Disponible en web:

<<https://publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldselect/lducom/53/4110310.htm>>

de datos de las comunicaciones, y la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios policiales.

Los jefes de Estado y de gobierno consideraban que desde la Declaración del 25 de marzo se habían observado importantes progresos, entre los que destacaban la finalización de los trabajos relativos a la Directiva sobre la indemnización a las víctimas de delitos, el Reglamento sobre la introducción de nuevas funciones para el Sistema de Información de Schengen, la Decisión por la que se establecía el Sistema de Información de Visados, y el Acuerdo entre Europol y Eurojust. El Consejo Europeo también celebraba el restablecimiento de la Unidad operativa de lucha antiterrorista en Europol, las medidas para fomentar la transmisión de información a Europol, el refuerzo de las estructuras de trabajo en el Consejo y las decisiones tomadas por los jefes de los servicios de seguridad de los Estados miembros de reunirse periódicamente en el Grupo de acción contra el terrorismo.

En su sesión del 4 y 5 de noviembre concluyó que a raíz de los ataques terroristas que tuvieron lugar en los Estados Unidos de América el 11 de septiembre de 2001 y en Madrid el 11 de marzo de 2004, la seguridad de la Unión Europea y de sus Estados miembros había adquirido un carácter más apremiante. Los dirigentes europeos estaban convencidos de que los ciudadanos de la Unión esperaban que se adoptara un enfoque común más eficaz de problemas transfronterizos como el terrorismo y la delincuencia organizada.

Transcurridos cinco años desde Consejo Europeo de Tampere⁴⁶, el Consejo aprobó un nuevo programa plurianual para el siguiente quinquenio que se conocerá como Programa de La Haya, en el que se reflejaban las ambiciones expresadas en el proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. El Programa de La Haya trataba “todos los aspectos de las políticas relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia, incluida su dimensión exterior, y concretamente los derechos fundamentales y la ciudadanía, el asilo y la migración, la gestión de las fronteras, la integración, la lucha contra el

⁴⁶ Los días 15 y 16 de octubre de 1999 se celebró en Tampere (Finlandia) una sesión especial del Consejo Europeo, sobre la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea.

terrorismo y la delincuencia organizada, la cooperación judicial y policial y el Derecho civil”, a los que en diciembre de 2004 se añadiría una estrategia sobre drogas.

Un elemento clave sería la prevención y supresión del terrorismo, que consideraba “debería basarse en el principio de que al preservar la seguridad nacional los Estados miembros deberían tener plenamente en cuenta la seguridad de la Unión en su conjunto. La libertad, la justicia, el control en las fronteras exteriores, la seguridad interna y la prevención del terrorismo deberían en adelante considerarse indivisibles en la Unión en su conjunto”.

Ello significaba para los Estados miembros que habrían de utilizar “las capacidades de sus servicios de inteligencia y seguridad no solo para hacer frente a las amenazas para su propia seguridad, sino también, según los casos, para proteger la seguridad interior de los demás Estados miembros”.

Los líderes europeos eran conscientes de que para lograr un nivel de protección óptima del espacio de libertad, seguridad y justicia se requería una actuación multidisciplinar y concertada, tanto a escala de la UE como nacional, entre las fuerzas y cuerpos de seguridad competentes, en particular la policía, las aduanas y la guardia de fronteras. Por ello, invitó a la Comisión a que presentara en 2005 al Consejo un plan de acción en el que se tradujeran en acciones concretas los objetivos y prioridades del Programa⁴⁷.

Se hacía especial hincapié en la mejora del intercambio de información en todo el territorio de la Unión, que solo deberá realizarse para el cumplimiento de las tareas legales, garantizando la integridad de los datos, protegiendo las fuentes de información, aplicando normas comunes para el acceso a los datos, supervisando el respeto a la protección de datos y garantizando la protección contra el uso indebido.

En este contexto, el Consejo Europeo recordó la invitación formulada a la Comisión para que presentara una propuesta de enfoque común de la UE

⁴⁷ Consejo de la UE. *Plan de Acción del Consejo y la Comisión por el que se aplica el Programa de la Haya sobre refuerzo de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea (2005/C 198/01)*. Diario Oficial de la Unión Europea, DO nº C 198, de 12.08.2005, p. 1-22.

relativo a la utilización de los datos de los pasajeros a efectos de seguridad fronteriza y de la aviación y otros fines policiales.

En relación con la lucha antiterrorista, se marcó el objetivo de combatir la financiación del terrorismo, mejorar la seguridad y almacenaje de explosivos y garantizar la trazabilidad de los precursores, así como a desarrollar una estrategia contra la radicalización y el reclutamiento terrorista, además de la necesidad de utilizar todos los instrumentos de los que disponga la Unión Europea.

También instó a los Estados miembros a que capacitaran a Europol para que, en cooperación con Eurojust, desempeñara un papel clave en la lucha contra las formas graves de delincuencia transfronteriza (organizada y no organizada) y de terrorismo mediante la ratificación y aplicación efectiva de los instrumentos jurídicos necesarios antes de finales de 2004, la puesta oportuna a disposición de Europol de cuanta información de alta calidad necesitara, y el fomento de una cooperación adecuada entre sus autoridades nacionales competentes y Europol.

Con efectos a partir del 1 de enero de 2006, Europol debería reemplazar anualmente sus "informes sobre la situación de la delincuencia" por "evaluaciones de amenaza" referentes a formas graves de delincuencia organizada, como paso hacia el objetivo de crear y de ejecutar una metodología de aplicación de una acción policial guiada por la labor de inteligencia a nivel de la Unión Europea.

Por último, consideró necesario velar por la coordinación de las actividades operativas de las fuerzas y cuerpos de seguridad y otros organismos en todos los ámbitos del espacio de libertad, seguridad y justicia, y por el seguimiento de las prioridades estratégicas establecidas por el Consejo. Para ello, invitó a los Ministros a preparar la creación del Comité de Seguridad Interior previsto en el artículo III-261 del Tratado constitucional, en especial mediante la determinación de su ámbito de actividad, sus funciones, sus competencias y su composición, con miras a su constitución tan pronto como fuera posible tras la entrada en vigor del Tratado constitucional.

En el Consejo Europeo de 16 y 17 diciembre se expresó la satisfacción por el Plan de Acción revisado de la UE y por el progreso realizado desde junio de 2004

en áreas como la intensificación de la cooperación práctica y operativa, el mejor intercambio de la información entre los Estados miembros, Europol y Eurojust, la mayor seguridad de los pasaportes de la UE mediante la inclusión de datos biométricos, o las medidas de lucha contra la financiación del terrorismo. Al mismo tiempo, se reiteró la determinación inquebrantable de luchar contra la persistente amenaza que suponía el terrorismo, y ello mediante un planteamiento global e integrado que reforzara la colaboración interna y la internacional. Era preciso que se ejecutaran sin demora las medidas del Programa de La Haya pertinentes para la lucha antiterrorista. En especial, los dirigentes europeos suplicaban que mejorara el intercambio de información entre servicios relacionados con la lucha antiterrorista.

Tanto los atentados de Estados Unidos como los de Madrid supusieron un punto de inflexión en el desarrollo de las políticas europeas de seguridad interior. No tanto en cuanto a las medidas contenidas en las mismas, que no eran novedosas porque ya se venían discutiendo desde años antes, sino en cuanto a la rapidez de su aprobación (Schroeder, 2006). Además, la Unión Europea aprovechó la conmoción provocada por los atentados para ampliar el alcance de las medidas adoptadas. Statewatch criticó el hecho de que 27 de las 54 medidas incluidas en el Consejo de la Unión Europea de marzo de 2004, tras los atentados de Madrid, no tuvieran relación con terrorismo, sino con delincuencia en general y vigilancia, y consideraba que la Unión Europea se estaba excediendo en su mandato (Statewatch, 2004). Lo cierto es que esas medidas no estaban asociadas estrictamente a un atentado terrorista, sino que perseguían, con toda la lógica, dar una mayor coherencia a los procedimientos de seguridad interior de la Unión. No se trataba simplemente de reaccionar a un hecho concreto, sino de intentar construir y dar consistencia a toda una política de seguridad interior. Para ello, los responsables de la seguridad interior europea aprovecharon, en lo que fueron capaces, la oportunidad presentada. También es cierto que muchas de las iniciativas emprendidas no pasaron de ser simbólicas, no se llegaron a materializar o lo hicieron parcialmente, o no se pusieron en práctica oportunamente. Pero sirvieron para progresar en el seno de la Unión Europea en un ámbito que hasta entonces estaba casi exclusivamente reservado para las autoridades nacionales.

Las actuaciones desarrolladas por la Unión Europea no satisfacían las necesidades de todos los Estados miembros. Aprovechando una propuesta alemana de 2003, que consideraba esencial una cooperación más estrecha entre sus fuerzas y cuerpos de seguridad y las de los países vecinos, a lo largo de 2004 se fue dando forma a un proyecto que culminó en mayo de 2005 con la firma del Convenio de Prüm, entre Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y España. También conocido como Tratado de Schengen III, perseguía profundizar en la cooperación policial y la lucha contra el terrorismo para avanzar más rápidamente en estas áreas, reforzando fundamentalmente el intercambio de información. Estaba abierto a la incorporación de todos los Estados miembros de la Unión Europea. El Consejo adoptó posteriormente la Decisión Prüm⁴⁸ y sus normas de ejecución, a la que se unieron 8 países más.

La respuesta de la Unión Europea al terrorismo era inmediata y reactiva, pero de corto recorrido. Cada atentado terrorista provocaba un impulso frenético en la actividad antiterrorista de los dirigentes europeos, que probablemente servían para calmar los sentimientos de vulnerabilidad de los ciudadanos de la Unión. Pero esa actividad, que resultaba en multitud de medidas aprobadas, además de desvanecerse a medida que pasaba el tiempo, no tenía el seguimiento adecuado en cuanto a su aplicación.

3.3. LOS ATENTADOS DE JUNIO DE 2005 EN LONDRES

Todavía hubo que lamentar un gran atentado terrorista en suelo europeo antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa: el 7 de julio de 2005, cuatro explosiones en el transporte público londinense causaron 52 muertos, además de los 4 terroristas, y 700 heridos.

Esta acción pareció tener una menor repercusión en la actividad de las instituciones europeas. De hecho, en las reuniones del Consejo Europeo se diluyó el impulso inicial y a partir del año 2005 no se aprecia la preeminencia de

⁴⁸ Consejo de la UE. *Decisión 2008/615/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza.* Diario Oficial de la Unión Europea, DO nº L 210, 6.8.2008, p. 1–11.

la que gozaba la lucha antiterrorista en las agendas de los jefes de estado y de gobierno durante los años anteriores. En algunas de esas reuniones ni siquiera se hablaba de terrorismo o seguridad interior, mientras que en otras se limitaban a repasar el estado de situación del Programa de La Haya.

Aun así, en el Consejo JAI del 1 de diciembre de 2005 se aprobaron dos documentos relacionados con la lucha contra el terrorismo:

- la Estrategia Antiterrorista de la Unión Europea⁴⁹, promovida por la Presidencia británica, con el objetivo de luchar contra el terrorismo de forma global, respetando los derechos humanos y creando una Europa más segura, que permita a sus ciudadanos vivir en un espacio de libertad, seguridad y justicia, mediante la prevención de la radicalización y el reclutamiento, la protección de los ciudadanos y las infraestructuras, la persecución e investigación a los terroristas y la respuesta para minimizar las consecuencias de los atentados terroristas. Este documento fue ratificado en el Consejo Europeo de 15 y 16 de diciembre de 2005 y no se ha modificado desde su aprobación.
- la Estrategia contra la radicalización y el reclutamiento de terroristas⁵⁰. En ese documento la Unión Europea definía su respuesta para combatir la radicalización y el reclutamiento terrorista, centrándose principalmente en la amenaza de Al Qaeda y sus grupos afines. Para ello, resolvió interrumpir las actividades de las redes e individuos que arrastraban a otros hacia el terrorismo, asegurar que la opinión mayoritaria prevalecía sobre las extremistas e impulsar la seguridad, justicia, democracia y oportunidad para todos.

Seis meses más tarde, el Consejo Europeo reclamaba que se pusieran en práctica y se agilizaran los planes de acción acordados en el contexto de la citada estrategia antiterrorista. Y a finales de 2006, los jefes de gobierno reconocían las dificultades de cumplir las expectativas de los ciudadanos en aspectos

⁴⁹ Consejo de la UE. *Estrategia de la UE de lucha contra el terrorismo*. 30 de noviembre de 2005. Doc. 14469/4/05.

⁵⁰ Consejo de la UE. *Estrategia de la Unión Europea para luchar contra la radicalización y el reclutamiento de terroristas*. 24 de noviembre de 2005. Doc. 14781/1/05.

relacionados con la delincuencia transfronteriza o el terrorismo y la inmigración, dificultades achacadas al complicado proceso de toma de decisiones de la Unión Europea.

En su sesión del 14 de diciembre de 2007, el Consejo Europeo hizo referencia a los recientes actos terroristas en Europa y los numerosos atentados terroristas en otros lugares del mundo, que hacían más apremiante la necesidad de que la Unión Europea y sus Estados miembros mantuvieran su compromiso pleno con la aplicación de la estrategia antiterrorista, que llevaba 2 años en vigor. Los jefes de gobierno celebraron algunos de los progresos conseguidos, pero reiteraron la petición realizada 18 meses antes para que se avanzara con rapidez en los trabajos relacionados con la estrategia.

Se llegó a finales de 2009 con el mandato para elaborar una estrategia de seguridad interior a fin de seguir mejorando la seguridad en la Unión, proteger las vidas y la seguridad de los ciudadanos europeos y hacer frente a la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas, contando entre sus objetivos con el refuerzo de la cooperación policial.

Y en el Programa de Estocolmo⁵¹, aprobado por el Consejo Europeo en su sesión de los días 10 y 11 de diciembre de 2009, reconocía que el desarrollo de la legislación en el ámbito de la libertad, seguridad y la justicia había sido impresionante, pero presentaba fallos de superposición y cierta falta de coherencia, considerando que podría mejorarse la calidad de la legislación, incluido el lenguaje utilizado en algunos de los actos jurídicos.

Vemos, pues, que a partir de 2001 la Unión Europea y sus Estados miembros se pusieron en movimiento para hacer frente común a los crecientes riesgos transnacionales a la seguridad interior. Hasta entonces, la cooperación en la lucha antiterrorista había sido informal y no formaba parte de la estructura comunitaria (Wensink et al., 2017). Sus dirigentes se mostraron dispuestos a incrementar la cooperación, especialmente como respuesta a atentados terroristas y otros incidentes relacionados con la seguridad interior, pero los

⁵¹ Consejo Europeo. *Programa de Estocolmo — Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*. Diario Oficial de la Unión Europea, DO nº C 115, 4.5.2010, p. 1–38.

resultados no coincidían con las intenciones declaradas, y las nuevas iniciativas se estancaban en negociaciones interminables, políticas limitadas y puesta en práctica condicionada por la ambivalencia o incluso resistencia activa (Bossong & Rhinard, 2013b). Casi se podría afirmar que en muchas ocasiones la adopción de medidas antiterroristas constituía un fin en sí mismo, cuyo objetivo era contentar a la opinión pública y transmitir la sensación de que la situación se encontraba bajo control.

Quizás, una explicación al relativo fracaso de las medidas adoptadas es que lo fueron como reacción a una situación de crisis, bajo la presión de responder a acontecimientos gravísimos ante los que no se admitiría la inacción. Es cierto que muchas de ellas se habían planteado o estudiado con anterioridad, pero la carencia de un contexto adecuado y la falta de experiencia o de voluntad en el campo de la integración en seguridad interior lastraban su eficacia.

Es preciso esperar al año 2010, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la desaparición de los Pilares y la creación del Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior (COSI) para que se reanimara el proceso de europeización de la seguridad interior. Sin olvidar la poderosa influencia de las masacres terroristas que asolaron el territorio europeo entrada la segunda década del siglo XXI.

CAPÍTULO 4. EL COMITÉ PERMANENTE DE COOPERACIÓN OPERATIVA EN MATERIA DE SEGURIDAD INTERIOR (COSI)

4.1. ORÍGENES Y RESPONSABILIDADES

El COSI vio la luz en el año 2010, siguiendo el mandato del artículo 71 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que establecía la creación de un comité permanente, en el seno del Consejo, con el objetivo de garantizar, dentro de la Unión, el fomento y la intensificación de la cooperación operativa en materia de seguridad interior, que propiciara la coordinación de la actuación de las autoridades competentes de los Estados miembros. En sus trabajos podrían participar los representantes de los órganos y organismos de la Unión afectados. Además, se contemplaba la obligación de informar de dichos trabajos al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales.

La necesidad de un comité de seguridad interior ya se había planteado con anterioridad. De hecho, la ausencia de un órgano parecido se consideraba como un déficit de la Unión Europea (Bossong & Rhinard, 2013a).

Como se ha visto, los atentados terroristas de 2001 en los Estados Unidos, y los de 2004 y 2005 en Europa, fueron un auténtico revulsivo que situó a la seguridad interior entre las prioridades políticas de la Unión Europea, aunque no todas sus medidas fructificaran o se pusieran en marcha por igual. Precisamente, después de los atentados de Estados Unidos comenzó a esbozarse la idea de un órgano de alto nivel encargado de los asuntos de interior, quizás algo parecido al Comité Político y de Seguridad (COPS) del Segundo Pilar. La Presidencia española del Consejo de la Unión Europea del año 2002 ya hizo un primer intento⁵², y Luxemburgo incluyó en el programa de su Presidencia de 2005 el inicio de los trabajos preparatorios para la creación de este comité⁵³. Entre medias, la Declaración sobre la lucha contra el terrorismo⁴⁴ adoptada por el Consejo

⁵² ARTEAGA, F. (2010). La estrategia de seguridad interior de la UE. *Boletín Elcano*, (124), 8, HORGBY, A., & RHINARD, M. (2015). The EU's internal security strategy: A historical perspective. *Security Journal*, 28(3), 309-321.

⁵³ LA PRÉSIDENTE LUXEMBOURGEOISE. Les priorités de la Présidence. Justice et Affaires intérieures [en línea]. [Consulta: 25 de mayo de 2021]. Disponible en web: http://www.eu2005.lu/fr/presidence/priorites_et_pgm/priorites/index.html#Justice%20et%20Affaires%20int%C3%A9rieures

Europeo tras los atentados de 2004 en Madrid, instaba a la creación en el seno del Consejo de nuevas estructuras en forma de comités que pudieran garantizar una mayor cooperación operativa en materia de seguridad y terrorismo en la Unión.

De haberse conseguido, un órgano como el actual COSI hubiera contribuido, sin duda, a evitar el estancamiento o el olvido de parte de las medidas adoptadas en esos años, muchas de ellas reiteradas una y otra vez sin gran éxito, al menos, a corto plazo.

En el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004, también se contemplaba la creación de este comité en su artículo III-261, cuya redacción era prácticamente idéntica a la del artículo 71 del TFUE. El Consejo Europeo llegó a invitar a los Ministros a preparar la creación de este comité con miras a su constitución tan pronto como fuera posible tras la entrada en vigor del Tratado constitucional, algo que, como es sabido, nunca llegó a suceder.

Fue necesario que se ratificara el Tratado de Lisboa para que las previsiones sobre un comité permanente de seguridad interior se consumaran, lo que unido a la formulación del Programa de Estocolmo y al impulso de la Presidencia española de 2010, favorable a la mejora de la seguridad de las fronteras y a la cooperación antiterrorista, convergieron en la idea de completar la estrategia de seguridad interior (Bossong & Rhinard, 2013a).

Lo recogido en el artículo 71 del TFUE se tradujo en la Decisión del Consejo 2010/131/UE de 25 de febrero de 2010⁵⁴, por la que se crea el Comité permanente de cooperación operativa en materia de seguridad interior, que es el nombre que recibe el comité permanente al que hace referencia el Tratado.

Según la Decisión del Consejo, este Comité permanente, el COSI, propiciará, fomentará e intensificará la coordinación de la actuación de las autoridades competentes de los Estados miembros en materia de seguridad interior,

⁵⁴ Consejo de la UE. *Decisión del Consejo 2010/131, de 25 de febrero de 2010, por la que se crea el Comité permanente de cooperación operativa en materia de seguridad interior*. Diario Oficial de la Unión Europea, DO nº L 52 de 3 de marzo de 2010, p. 50.

facilitando y garantizando una cooperación y una coordinación operativas eficaces en el contexto del espacio de libertad, seguridad y justicia (Parte Tercera, Título V del Tratado), en particular en los sectores a los que se aplica la cooperación policial y aduanera y entre las autoridades encargadas del control y la protección de las fronteras exteriores. Se ocupará también, cuando corresponda, de los aspectos de la cooperación judicial en materia penal que sean pertinentes para la cooperación operativa en materia de seguridad interior y evaluará asimismo la orientación general y la eficacia de la coordinación operativa, determinará sus posibles deficiencias o fallos y adoptará recomendaciones concretas que permitan resolverlos. El COSI prestará su asistencia al Consejo de conformidad con las disposiciones del artículo 222 del Tratado, es decir, la Cláusula de Solidaridad. En su artículo 4, la Decisión del Consejo dispone que el COSI no intervendrá en la dirección de operaciones, que seguirá siendo competencia de los Estados miembros, y que no participará en la elaboración de actos legislativos. Además, cuando corresponda, se invitará a representantes de Eurojust, Europol, la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la UE (Frontex) y otros organismos pertinentes a que asistan, en calidad de observadores, a las reuniones de este Comité, que contribuirá a garantizar una actuación coherente de dichos organismos.

Por último, el COSI tiene la obligación de presentar regularmente al Consejo informes sobre sus actividades y mantener informado al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales de los trabajos que esté llevando a cabo.

Es preciso tener en cuenta que los Estados miembros siguen siendo competentes en cuanto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior, así como de la seguridad nacional, tal y como contemplan el TUE (artículo 4.2) y el TFUE (artículos 72 y 73).

Otro de los cometidos específicos del COSI es el desarrollo, supervisión y aplicación de la Estrategia de seguridad interior, que debería convertirse en una de sus tareas prioritarias, así como recibir información acerca de la coordinación y cooperación en la lucha contra la trata de seres humanos según recogían los puntos 4.1 y 4.4.2 respectivamente del Programa de Estocolmo, que establecía un plan de trabajo para la Unión Europea en el espacio de libertad, seguridad y

justicia para el período 2010-2014. En los borradores iniciales de este Programa también se relacionaba al COSI con los trabajos referidos a la Estrategia de la UE en materia de lucha contra la droga 2005-2012, pero esta referencia desapareció en su versión final. En la continuación de esta Estrategia correspondiente a los años 2013-2020⁵⁵ sí se menciona la necesidad de que el Grupo Horizontal “Drogas”, como principal órgano de coordinación en materia de drogas del Consejo, refuerce sus esfuerzos de coordinación para tener en cuenta los trabajos de aquellos órganos que tengan un componente dedicado a las drogas, como es el COSI.

El Programa de Estocolmo también introdujo la obligación de que el COSI informara acerca de sus trabajos a los altos funcionarios de los Estados miembros en los ámbitos cubiertos por Justicia y Asuntos de Interior, que el Consejo Europeo consideraba de gran utilidad y que deberían fomentarse en la medida de lo posible.

Las funciones del COSI se iban acabando de perfilar con otros textos de la Unión Europea, como la *“Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad”*, adoptada por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior en su sesión de los días 25 y 26 de febrero de 2010, y aprobada por el Consejo Europeo de los días 25 y 26 de marzo de 2010. En este documento se destacaba que el COSI se había creado para garantizar la eficaz coordinación y cooperación de las autoridades policiales y de gestión de fronteras, incluyendo el control y la protección de las fronteras exteriores y, cuando procediera, la cooperación judicial en asuntos penales relevantes para la cooperación operativa, y que la labor de este Comité se basaría, sobre todo, en las evaluaciones de amenazas y prioridades nacionales y de la Unión Europea.

La importancia del COSI se reafirmaba en la Estrategia renovada de Seguridad Interior de la Unión Europea 2015-2020⁵⁶, en cuyo marco el Comité recibió el encargo específico de elaborar, en cooperación con la Comisión y otros actores,

⁵⁵ Consejo de la UE. *Estrategia de la UE en materia de lucha contra la droga (2013-2020)*. Diario Oficial de la Unión Europea, DO nº C 402, 29.12.2012, p. 1-10.

⁵⁶ Consejo de la UE. *Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre la Estrategia renovada de Seguridad Interior de la Unión Europea 2015-2020*. 10 de junio de 2015. Doc. 9798/15.

una lista de medidas prioritarias para la ejecución de la Estrategia renovada, así como de supervisar e informar sobre los progresos realizados en su puesta en práctica.

Y aunque no viene como tal determinado en la Decisión del Consejo de 2010, es práctica habitual que borradores de Conclusiones del Consejo que hayan sido elaboradas por Grupos de Trabajo del Consejo (Aduanas, LEWP, Terrorismo, Ciber, etc.), cuando las mismas hacen referencia a temas de interés en seguridad interior de la UE, también se examinen por el COSI, como paso previo al Comité de Representantes Permanentes (COREPER) o al Consejo. Ello permite una visión global de la materia desde el punto de vista del COSI que tiene una perspectiva más amplia de la seguridad interior.

Por otro lado, es frecuente que aspectos que se deciden en el Consejo JAI, siempre que afecten a materia de seguridad interior (y no sean eminentemente legislativos), se debatan antes en el COSI.

La Comisión Europea también se refirió al COSI. En su Comunicación sobre la Estrategia de Seguridad Interior⁵⁷, adjudicaba al COSI la responsabilidad de garantizar que la cooperación europea se promoviera y reforzara, así como la de facilitar la coordinación de la acción de las autoridades competentes de los Estados miembros, acciones que la propia Comisión se comprometía a apoyar. Y recomendaba que el COSI y el Comité Político y de Seguridad (COPS), un órgano procedente del antiguo Segundo Pilar, trabajasen juntos y se reunieran⁵⁸ con regularidad para garantizar la coherencia entre la Estrategia de Seguridad Interior y la Estrategia Europea de Seguridad y aprovechar las sinergias entre las políticas internas y externas, incluidas las evaluaciones de riesgos y amenazas.

⁵⁷ Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. La Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura*. COM(2010) 673 final. 22 de noviembre de 2010.

⁵⁸ Ha existido una variedad en el formato de las reuniones entre COSI y COPS (reuniones periódicas formales conjuntas, reuniones informales en forma de desayuno de trabajo, etc.).

Este marco estratégico ha cambiado en los últimos años. En abril de 2015 la Comisión Europea presentó la Agenda Europea de Seguridad⁵⁹, exponiendo los principios de actuación de la Unión Europea para responder de manera eficaz a las amenazas a la seguridad y los principales pasos previstos por la Comisión para aplicarlos, e identificando las tres prioridades para la acción inmediata: el terrorismo y radicalización; la delincuencia organizada internacional; la ciberdelincuencia. En este documento también se reconoce el papel central del COSI en relación con el Ciclo de actuación de la Unión Europea contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional, al que se hará referencia más adelante.

Al año siguiente, y basado en la Agenda Europea de Seguridad, se introdujo por primera vez el concepto de Unión de la Seguridad, en la Comunicación⁶⁰ de la Comisión Europea de 2016 para allanar el camino hacia una Unión de la Seguridad genuina y efectiva. Sobre la base de un nuevo enfoque dirigido a la responsabilidad compartida entre la Unión Europea y los Estados miembros de la Unión Europea, y bajo el liderazgo de la figura del Comisario de la Unión de la Seguridad, creada específicamente para el desarrollo de este proceso, en julio de 2020 se aprobó la Estrategia de la Unión Europea para una Unión de la Seguridad⁶¹. La estrategia abarca el periodo 2020-2025 y se centra en cuatro áreas prioritarias: un entorno de seguridad que resista el paso del tiempo; hacer frente a las amenazas cambiantes; proteger a los europeos frente al terrorismo y la delincuencia organizada; un ecosistema de seguridad europeo sólido.

⁵⁹ Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Agenda Europea de Seguridad*. COM(2015) 185 final. 28 de abril de 2015.

⁶⁰ Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo aplicación de la Agenda Europea de Seguridad para luchar contra el terrorismo y allanar el camino hacia una Unión de la Seguridad genuina y efectiva*. COM/2016/0230 final. 20 de abril de 2016.

⁶¹ Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad*. COM/2020/605 final. 24 de julio de 2020.

4.2. COMPOSICIÓN DEL COSI

Como se recoge en la página web del Consejo de la Unión Europea⁶², el COSI está integrado por altos funcionarios del Ministerio del Interior o del Ministerio de Justicia de cada Estado Miembro de la UE, así como por representantes de la Comisión y del Servicio Europeo de Acción Exterior.

Ni el artículo 71 del TFUE ni la Decisión del Consejo por la que se crea el COSI establecían la composición de este Comité. Solamente se contemplaba la posible participación de los órganos y organismos de la Unión afectados, como Eurojust, Europol, Frontex o CEPOL, que asistirán en calidad de observadores. Para averiguar quién debe formar parte del COSI es preciso acudir a la declaración⁶³ adoptada por el Consejo JAI el mismo día que se aprobó la Decisión sobre su creación, en la que se establecía que “dado su carácter operativo, el COSI tendrá su base en las capitales. Cada Estado miembro decidirá si cuenta con un único representante encargado de todos los temas o con diversos representantes, que, en ambos casos, contarán con el apoyo adecuado. No obstante, el número de delegados estará limitado a fin de asegurar la eficiencia del trabajo del Comité⁶⁴”.

En el desarrollo de sus responsabilidades, el COSI recibirá asistencia basada en Bruselas, a través de la Secretaría General del Consejo de la UE (Dirección General de Justicia e Interior) que ejerce la labor de secretaría y asistencia al COSI, preparación de agendas, elaboración de documentos y sus revisiones, asistencia a la Presidencia y Estados miembros, etc. Es decir, una especie de estado mayor cualificado, con una muy notable influencia en el proceso de decisión. Por su parte, los Consejeros JAI destacados en las respectivas representaciones permanentes ante la Unión Europea desempeñarán una

⁶² CONSEJO EUROPEO. CONSEJO DE LA UE. *El Consejo de la UE. Órganos preparatorios. Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior* [en línea]. [Consulta: 25 de mayo de 2021]. Disponible en web: <<https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/preparatory-bodies/standing-committee-operational-cooperation-internal-security/>>

⁶³ Consejo de la UE. *Proyecto de Decisión del Consejo por la que se crea el Comité Permanente de cooperación operativa en materia de seguridad interior*. 5 de febrero de 2010. Doc. 5949/10.

⁶⁴ Las reuniones ordinarias del COSI se celebran en Bruselas. En cada semestre se suele celebrar una reunión informal, que tiene lugar en el país que ostenta la Presidencia de turno.

función de apoyo y se reunirán en la medida necesaria entre las reuniones principales del COSI. Estos consejeros JAI serán convocados bajo la configuración de Grupo de Apoyo al COSI.

La indefinición sobre la representación de los Estados miembros en el COSI ha provocado que cada país adopte una solución diferente, designando en algunos casos a funcionarios de mayor o menor nivel, y en otros incluso se ha confiado en personal basado en Bruselas.

En España, la máxima responsabilidad de la delegación española en el COSI recayó, en sus inicios, en el entonces Director General de la Policía y de la Guardia Civil, quien fue, además, el primer presidente del Comité. Posteriormente, la jefatura de la delegación la ha asumido el Director del Gabinete del Secretario de Estado de Seguridad o, como en la actualidad, la persona titular de la Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería, quien se apoya en funcionarios de la propia Secretaría de Estado (Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería y Gabinete del Secretario de Estado), de la Guardia Civil, de la Policía, de la Agencia Tributaria, de las policías autonómicas vasca y catalana y de los Ministerios de Justicia y de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Coordinación. Todos estos organismos participan en los trabajos del COSI, normalmente consensuando una postura común en los asuntos a tratar, en función de sus respectivas competencias, y participando en las diferentes actividades promovidas desde la Unión Europea. También pueden integrar a alguno de sus representantes en la delegación española que se desplaza a Bruselas para asistir a las reuniones del Comité, aunque las intervenciones en nombre de España las realiza, salvo excepciones, la persona que desempeña la jefatura de la delegación.

Las delegaciones del resto de Estados miembros pueden estar a cargo de directores de agencias policiales o de altos cargos del Ministerio del Interior o del Ministerio de Justicia, pero también de funcionarios de menor nivel, como responsables de relaciones internacionales de los cuerpos policiales, asesores ministeriales o diplomáticos o funcionarios de las Representaciones Permanentes en Bruselas.

Por su parte, las Agencias JAI suelen estar representadas por su alta dirección, siendo habitual que, en función de la temática, asista su director ejecutivo o alguno de los subdirectores.

El que se podría considerar como su órgano equivalente en el ámbito de la seguridad exterior, el Comité Político y de Seguridad (COPS), está formado por embajadores de los Estados miembros con base en Bruselas. Otra diferencia importante con respecto al COSI es que mientras que este último comité se suele convocar una media de tres veces en cada semestre, el COPS se reúne dos veces por semana.

Esa composición heterogénea del COSI no ha variado sustancialmente desde que celebró su primera reunión, a pesar de que no es del agrado de todos los socios europeos y que alguno de ellos ha limitado su nivel de representación (Scherrer, Jeandesboz, & Guittet, 2011). La respuesta de algunos Estados miembros en la designación de sus jefes de delegación en el COSI no parece la más adecuada, si lo que se pretende es dotar a este Comité de peso específico en todo lo relacionado con la seguridad interior. Pero lo realmente importante es que, sea cual sea el nivel de representación, los que participen en las reuniones estén provistos de suficiente capacidad de decisión y de flexibilidad para evitar estancamientos en los asuntos llevados a debate.

La Presidencia del Comité es rotatoria, en función del país que presida semestralmente el Consejo de la Unión Europea, y los programas se establecen por el Trío de Presidencia, por un periodo de 18 meses.

4.3. ACTIVIDAD INICIAL DEL COSI Y PRIMEROS AÑOS DE FUNCIONAMIENTO (2010-2014)

La primera reunión del Comité, que tuvo lugar precisamente bajo Presidencia española, se celebró el 11 de marzo de 2010, justo seis años después de los atentados de Madrid, Día Europeo de las Víctimas del Terrorismo. Tanto durante la Presidencia española como en el resto del periodo del Trío de Presidencias conformado por Bélgica y Hungría, el COSI se reunió en tres ocasiones, que suele ser la media de casi todos los semestres.

Esta fase inicial, como se recogía en el primer informe periódico del COSI al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales⁶⁵, se centró en la determinación del papel y cometidos del Comité en desarrollo de lo dispuesto en la Decisión del Consejo por la que se crea el COSI, la Estrategia de Seguridad Interior y el Programa de Estocolmo. Así pues, parte de su esfuerzo se dedicó a intentar buscar hueco en un terreno en el que se corría el riesgo de duplicar esfuerzos con otros grupos o comités, incluso con la Comisión, para traducir concretamente el ambiguo mandato que había recibido.

Lo cierto es que en el programa JAI del Trío de Presidencias aparecía en un lugar preeminente la creación y el desarrollo del COSI como una de las responsabilidades relevantes durante el periodo de 18 meses. Y posteriormente se relacionaban todos los campos en los que se pretendía actuar, muchos de los cuales caerían bajo la competencia del COSI. Ya desde las primeras reuniones quedó clara la ambición de los Estados miembros y su deseo de llegar a resultados concretos y tangibles, lo que se entiende teniendo en cuenta que algunos llevaban casi 10 años esperando poder contar con un foro de trabajo como el del COSI.

En la primera reunión⁶⁶ ya se abordaron cuestiones importantes, como el estado de la seguridad interna de la UE con vistas a su discusión en el Consejo, el proyecto Harmony, origen del Ciclo de actuación de la Unión Europea contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional, también conocido como ciclo político, que es una de las principales responsabilidades del COSI, la cooperación entre agencias JAI, las operaciones conjuntas, o, incluso, la lucha antiterrorista, a pesar de la resistencia de alguna delegación.

En las siguientes reuniones se continuó hablando de cooperación entre agencias JAI, la protección de las fronteras exteriores y lucha contra la inmigración

⁶⁵ Consejo de la UE. *Informe al Parlamento Europeo y parlamentos nacionales relativo a los trabajos del COSI durante el periodo de enero 2010 a junio de 2011*. 23 de septiembre de 2011. Doc. 14614/11.

⁶⁶ EUROPAPRESS. *El Comité Permanente de Seguridad Interior de la UE impulsará una estrategia común frente a grandes atentados* [en línea]. 11 de marzo de 2010. [Consulta: 10 de mayo de 2021]. Disponible en web: <<https://www.europapress.es/internacional/noticia-comite-permanente-seguridad-interior-ue-impulsara-estrategia-comun-frente-grandes-atentados-20100311141854.html>>

irregular, o el estado de los proyectos COSPOL⁶⁷, pero también se quiso empezar a dar forma a lo que se consideraba una de las responsabilidades más relevantes del Comité, como es la cooperación operativa entre autoridades encargadas de seguridad interior, y en su primer semestre de vida se puso en marcha una operación combinada, la Operación Global Europea⁶⁸, en la que participaron agencias de policía, aduanas y fronteras de varios Estados miembros. Los resultados de la operación fueron considerados satisfactorios, a pesar de reconocer la dificultad de trabajar con 27 Estados miembros, del escaso interés mostrado por algunas agencias en participar en operaciones multinacionales, o de las complicaciones derivadas de la existencia de diferentes medios de recopilar información, procedimientos de trabajo o sistemas de comunicación.

En la última reunión del COSI de la Presidencia española, la delegación belga presentó su programa para el trabajo del Comité en los siguientes doce meses. El COSI se centraría en cinco vectores:

- la coherencia a través del ciclo político de la UE;
- las operaciones, acciones y proyectos conjuntos;
- la cooperación y coordinación entre agencias de la UE;
- la identificación de las deficiencias;
- la discusión del papel del COSI en la puesta en marcha de la cláusula de solidaridad.

Sobre esta base, en la primera reunión bajo Presidencia belga, se aprobó el programa de trabajo⁶⁹ a desarrollar en el resto del periodo del Trío de Presidencias, atendiendo al principio de subsidiariedad e intentando evitar la duplicación de esfuerzos con otros órganos preparatorios y organismos JAI. Se seleccionaron 14 temas, de 34 propuestos por los Estados miembros, entre los que se encontraban algunos asuntos que ya habían ocupado parte de los

⁶⁷ Antecedente de los proyectos EMPACT, que se explicarán cuando se hable del ciclo de actuación.

⁶⁸ Consejo de la UE. *First evaluation of the European global operation*. 23 de junio de 2010. Doc. 11410/10.

⁶⁹ Consejo de la UE. *COSI's Work Programme for the rest of the COSI Trio Presidency*. 3 de septiembre de 2010. Doc. 13084/10.

órdenes del día del COSI, como la estrategia de seguridad interior, el ciclo político de la UE, los proyectos COSPOL, la coordinación de operaciones conjuntas. Pero también se introdujeron novedades, como la lucha contra el tráfico de armas, las acciones contra la banda terrorista Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK), el fondo de seguridad interior, la cláusula de solidaridad o la interacción entre la seguridad interior y la seguridad exterior. Desaparecieron el tráfico de seres humanos y el registro de nombres de pasajeros (PNR), que se habían tratado en alguna de las reuniones. Tampoco se incluyó la lucha antiterrorista, salvo la referencia a las acciones contra el PKK.

Sin embargo, en la línea de mantener un alto nivel de ambición, se dejó claro que el COSI deberá poder responder a los nuevos retos que pudieran tener impacto en la seguridad interior.

El programa finalmente acordado por el COSI abarcaba los siguientes asuntos:

- El ciclo político de la UE (proyecto Harmony).
- La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea.
- La cooperación en la lucha contra la delincuencia organizada.
- COSPOL (resultados, organización y asuntos tratados).
- El Pacto europeo de lucha contra el tráfico internacional de drogas.
- El mecanismo de coordinación para las operaciones conjuntas.
- La lucha contra el tráfico de armas.
- Documentos relacionados con el PKK.
- La financiación de la cooperación operativa / Fondo de Seguridad Interior.
- La coordinación entre Agencias.
- El refuerzo de la protección de las fronteras exteriores y la lucha contra la inmigración ilegal.
- La cláusula de solidaridad.
- La interacción entre la seguridad interior y exterior (COPS/COSI).
- Las conclusiones de la 1º Conferencia de jefes de oficinas nacionales de contacto (Oficinas Centrales Nacionales de Interpol, Unidades Nacionales de Europol y Oficinas SIRENE).

Como se puede observar, los asuntos tratados son de diferente naturaleza. Y, además, el COSI abordó algunas cuestiones que no estaban incluidas entre los puntos anteriores.

El ciclo de actuación de la UE contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional, o ciclo político, que desarrolla el Proyecto Harmony, que el COSI estableció en su reunión del 5 de octubre de 2010⁷⁰, ha sido uno de los cometidos que más recursos ha requerido de los miembros del COSI. Establece una metodología clara y moderna para definir y fijar prioridades en la manera de luchar contra esta amenaza a la seguridad interior. Aprobado por el Consejo JAI en noviembre de 2010, se trata de un ciclo de actuación plurianual, que consta de cuatro etapas cuyo desarrollo obliga a que prácticamente en todas las reuniones del COSI se incluya como punto de discusión. Aunque el periodo establecido para el ciclo era de cuatro años, se acordó, con carácter experimental, un plazo inicial de dos años para esa primera etapa. Sobre la base de una evaluación de la amenaza de la delincuencia organizada⁷¹, el Consejo determinó las prioridades de la UE para los años 2011 y 2013⁷².

Más tarde, el COSI examinó y aprobó los objetivos estratégicos de las prioridades para la lucha contra la delincuencia⁷³, confirmando qué Estados miembros ejercerían como coordinadores de cada una de ellas, así como los participantes. Estos objetivos estratégicos se tradujeron en planes de acción

⁷⁰ Consejo de la UE. *Proyecto de conclusiones del Consejo sobre el establecimiento y aplicación de un ciclo de actuación de la UE*. 25 de octubre de 2010. Doc. 15358/10.

⁷¹ Consejo de la UE. *EU Organized Crime Threat Assessment 2011 (OCTA)*. 6 de abril de 2011. Doc. 8709/11.

⁷² Consejo de la UE. *Proyecto de conclusiones del Consejo sobre la determinación de las prioridades de la UE para la lucha contra la delincuencia organizada entre 2011 y 2013*. 6 de junio de 2011. Doc. 11050/11.

⁷³ Consejo de la UE. *Strategic goals related to the EU's priorities for the fight against organised crime between 2011 and 2013*. 21 de octubre de 2011. Doc. 15850/11.

operativos para 2012⁷⁴ y 2013⁷⁵, cuya coordinación y ejecución constituye la fase EMPACT del ciclo.

En total el ciclo político abarcaba ocho prioridades:

- África Occidental.
- Balcanes Occidentales.
- Inmigración ilegal.
- Drogas de síntesis.
- Contrabando en contenedores.
- Trata de seres humanos y tráfico ilícito de personas.
- Bandas organizadas de delincuencia itinerante.
- Ciberdelincuencia.

También se integraron en el ciclo político las actividades de los grupos de proyecto establecidos para la ejecución de 5 de las 29 medidas dirigidas a potenciar la protección de las fronteras exteriores y la lucha contra la inmigración ilegal⁹³, que seguirían como acciones de la prioridad “inmigración ilegal”. Solo el grupo de proyecto de la Medida 4⁷⁶, liderado por la Guardia Civil, continuó con sus actividades hasta 2013.

Algo parecido ocurrió con el Pacto europeo contra las drogas de síntesis⁷⁷, uno de los nuevos asuntos incluidos en el programa de trabajo del COSI, cuya ejecución operativa se integró en el plan de acción operativo sobre drogas de síntesis.

El Comité llevó a cabo un primer examen del proceso del ciclo político a primeros de 2012 y mantuvo un estrecho seguimiento de los progresos realizados sobre la base de los informes de los coordinadores de los diferentes planes de acción

⁷⁴ Consejo de la UE. *Operational Action Plans related to the EU's priorities for the fight against organised crime between 2011 and 2013*. 15 de diciembre de 2011. Doc. 17796/3/11.

⁷⁵ Consejo de la UE. *Operational Action Plans (2013) related to the EU's priorities for the fight against organised crime between 2011 and 2013*. 5 de diciembre de 2012. Doc. 16038/2/12.

⁷⁶ Tenía como objetivo mejorar la cooperación operativa con terceros países de origen y tránsito, en relación con las patrullas conjuntas terrestres y marítimas.

⁷⁷ Consejo de la UE. *Proyecto de Pacto europeo contra las drogas de síntesis*. 14 de octubre de 2011. Doc. 15544/11.

operativos⁷⁸, de las reuniones que cada seis meses mantenían los coordinadores nacionales EMPACT⁷⁹, y los informes del Director de Europol. Estos coordinadores nacionales eran los que ejercían el mando estratégico y la autoridad para asegurar la ejecución de los proyectos EMPACT en su país, aunque en aquellos momentos no todos los Estados miembros habían designado al suyo.

El COSI también validó en 2012 la metodología de evaluación de la amenaza que representaban la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional⁸⁰, con la finalidad de conseguir una evaluación completa y exhaustiva de las amenazas regionales y paneuropeas que pudieran repercutir en la Unión Europea.

Las Agencias JAI, implicadas desde el inicio en los trabajos del COSI, mantuvieron su importante contribución. Europol ha sido y continúa siendo el eje fundamental del ciclo político, en el que también ha colaborado CEPOL con sus cursos de formación, así como Eurojust y Frontex con su participación en algunos planes. En general, la presencia de las agencias JAI en COSI ha sido y es primordial y aporta un gran valor añadido (además de por supuesto el de la Comisión, que es clave, y cada vez más el del Servicio Europeo de Acción Exterior).

En cuanto a la cooperación y coordinación entre Agencias, un tema heredado de la aplicación del Programa de Estocolmo, el COSI debatió en varias ocasiones las diferentes posibilidades, alcanzándose un acuerdo sobre métodos de trabajo, del que se tomó nota en el Consejo del 9 de junio de 2011. Entre estos métodos se incluyó la organización de reuniones periódicas para mejorar la planificación y la transmisión de información y la organización de reuniones conjuntas, todo ello en el ámbito de la seguridad de la UE.

⁷⁸ Consejo de la UE. *EU Policy Cycle: Monitoring of the Operational Action Plans 2012*. 20 de noviembre de 2012. Doc. 16014/12.

⁷⁹ Consejo de la UE. *Summary report of the National EMPACT Coordinators meeting held at Europol on 29-30 May 2012*. 8 de junio de 2012. Doc. 11089/12.

⁸⁰ Consejo de la UE. *Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) – Methodology*. 4 de julio de 2012. Doc. 12159/12.

En esta etapa tuvieron lugar las primeras reuniones de jefes de agencias JAI, cuyos informes se presentaron al COSI. Si bien son cuatro las agencias JAI que asisten siempre al COSI y al Grupo de Apoyo al COSI (EUROPOL, EUROJUST, FRONTEX y CEPOL), también ha ido ganando importancia la denominada “Red de agencias JAI” que engloba a un total de nueve agencias (las cuatro anteriores más EIGE, FRA, EULISA, EMCDDA y EASO). Esta red es presidida cada año por una de las nueve y tiene un plan de trabajo integrado, presentando un informe anual en el COSI.

Y el Comité proporcionó a la Comisión Europea su punto de vista para la elaboración de propuestas relacionadas con el futuro de Europol y CEPOL.

La Estrategia de Seguridad Interior de la UE siguió siendo objeto de debate en las reuniones del COSI, así como las posibilidades de refuerzo de la cooperación y la coordinación en lo que se refiere a la Seguridad de la UE, para lo que se elaboró una hoja de ruta, conjuntamente con el COPS. De hecho, en 2011, durante la presidencia húngara, se organizó la primera reunión informal entre el COPS y el COSI, en la que se apoyó la propuesta del COPS de elaborar un programa de trabajo en el campo de la cooperación entre la seguridad interior y la seguridad exterior.

Por lo que respecta al terrorismo, si bien su actividad parecía quedar limitada a recibir información relacionada con el PKK, el COSI debatió un informe del Coordinador Antiterrorista sobre la dimensión judicial del terrorismo y participó en unos debates acerca de los mecanismos de intercambio de información en relación con los cambios en los niveles nacionales de amenaza, cuyos resultados se adoptaron en el Consejo de diciembre de 2010⁸¹.

Así pues, los primeros dieciocho meses de actividad del COSI se centraron principalmente en los métodos de trabajo y los procedimientos, y en cimentar las bases que permitieran desarrollar una buena parte de las responsabilidades que le fueron asignadas, así como otras que en el momento de su creación no parecía que pudieran caer en su ámbito de competencias.

⁸¹ Consejo de la UE. *Conclusiones del Consejo sobre el intercambio de información acerca de las modificaciones del nivel nacional de amenaza*. 1 de diciembre de 2010. Doc. 17303/1/10.

En el segundo programa de trabajo del COSI, entre julio de 2011 y diciembre de 2012, el único asunto nuevo era el del Plan europeo contra las drogas de síntesis, cuya ejecución operativa, tal y como ya se ha comentado, se integraría en el plan de acción operativo “Drogas de síntesis”. El resto de temas, hasta un total de diez, procedían del programa anterior, del que se habían caído la cooperación en la lucha contra la delincuencia organizada, el PKK, la financiación de la cooperación operativa y las conclusiones de los jefes de las oficinas nacionales de contacto. También desapareció de la lista COSPOL, aunque en este caso sufrió una modificación de la denominación, que pasó a llamarse plataforma multidisciplinar europea contra las amenazas delictivas (EMPACT por sus siglas en inglés), adaptándose a la experiencia adquirida en la ejecución y las particularidades del ciclo político 2011-2013.

En resumen, durante los tres primeros años, los asuntos tratados en el COSI fueron variados, pero de ellos cabría destacar el interés en garantizar que el ciclo político se ejecutara según lo previsto y en asegurar su seguimiento. A pesar de los progresos realizados, se observaron algunas deficiencias, como la falta de financiación, o la escasa implicación de los Estados miembros, aspectos que se deberían tener en cuenta para el lanzamiento del nuevo ciclo político a partir de 2014. Se esbozaba la importancia de la lucha contra el terrorismo, que en un principio parecía quedar fuera de su agenda. Y quedaba patente la ambición de convertirse en un referente en todo lo relacionado con seguridad interior, a pesar de que continuaba la tendencia de los Estados miembros de evitar ceder el control en favor de los instrumentos comunitarios, aun reconociendo las implicaciones del nuevo contexto de seguridad⁸².

En el tercer periodo de dieciocho meses de actividad del COSI, el cuarto año desde su entrada en funcionamiento, uno de los puntos de interés fue cómo operativizar e incrementar su proyección pública, tanto a nivel nacional como comunitario. Pero el principal foco de atención continuó siendo el ciclo político, con la finalización del primer término de dos años, el establecimiento del ciclo ordinario de cuatro años, y el refuerzo de la cooperación entre las agencias JAI.

⁸² SORROZA BLANCO, Alicia. La seguridad interior en la UE: diez años después del 11-S. *Boletín Elcano*, 2011, no 139, p. 11.

En relación con el ciclo político, el COSI analizó los progresos que los diferentes coordinadores plasmaron en los informes de los planes operativos de cada una de las ocho prioridades establecidas⁸³, conjuntamente con los resultados de las reuniones de los coordinadores nacionales EMPACT y los informes del Director de Europol⁸⁴.

La experiencia del primer periodo del ciclo político fue realmente provechosa. No solo un alto porcentaje de las actividades planificadas en los planes operativos se pudo finalizar, sino que el número de países participantes en las prioridades no cesaba de aumentar, lo que se puede considerar como relevante.

Pero como ya ha quedado reflejado, también se identificaron algunas deficiencias o de cuestiones en las que se precisaba mejorar: la necesidad de una financiación más específica para el nuevo ciclo, la comunicación, el ajuste entre las prioridades nacionales y las europeas, y el enfoque multidisciplinar, ya que se consideraba importante la cooperación con otros actores, como ONG,s, autoridades tributarias y aduaneras, autoridades judiciales, terceros países y el sector privado.

La metodología de evaluación aprobada por el COSI el año anterior⁸⁰ fue empleada por primera vez para identificar, en el marco del ciclo político, el conjunto de prioridades recomendadas en materia de delincuencia organizada⁸⁵, basándose en las contribuciones de los Estados miembros. Es importante destacar que el documento de trabajo operativo en los debates en el COSI para definir las prioridades estratégicas del ciclo es el Informe sobre la evaluación de la amenaza de la delincuencia grave y organizada (SOCTA), cuya elaboración recae en Europol, que cuenta con las contribuciones de los Estados miembros. Pero una vez presentado este documento, entra en juego el nivel estratégico-político representado por el COSI y el Consejo, que intervienen decisivamente en la versión finalmente aprobada. De ahí que algunas de las prioridades

⁸³ Consejo de la UE. *Summary report of the National EMPACT Coordinators (NECs) meeting held at Europol on 18-19 November 2013*. 6 de diciembre de 2013. Doc. 17315/13.

⁸⁴ Consejo de la UE. *EU Policy Cycle: Implementation Monitoring*. 10 de junio de 2013. Doc. 9996/1/13.

⁸⁵ Consejo de la UE. *SOCTA 2013 - Executive Summary*. 11 de marzo de 2013. Doc. 7368/13.

operativas del SOCTA se puedan llegar a modificar o incluso a desaparecer, o que se introduzca alguna nueva que no estaba en el SOCTA (como por ejemplo armas de fuego, prioridad que ha estado liderada desde el principio por la Guardia Civil).

En cuanto al nuevo ciclo político, tras las correspondientes discusiones en el COSI, el Consejo JAI del 6 y 7 de junio de 2013 adoptó nueve prioridades para los años 2014 a 2017⁸⁶:

- Inmigración ilegal.
- Trata de seres humanos.
- Productos falsificados.
- Fraude en el ámbito de los impuestos especiales y fraude intracomunitario.
- Drogas de síntesis.
- Tráfico de cocaína y heroína.
- Delitos informáticos.
- Armas de fuego⁸⁷.
- Delincuencia organizada contra la propiedad.

Para cada una de las prioridades se elaboró un plan estratégico plurianual⁸⁸, también examinados en el COSI, que se convirtieron en planes de acción operativos para 2014. Finalmente había doce planes de acción, más que prioridades, para poder abarcar todos los ámbitos de delincuencia identificados. Y para cada uno de los planes se designó su correspondiente coordinador (*driver*), además de otros representantes (*codriver*) que pudieran sustituir al coordinador en caso de ausencia.

Del análisis somero de los datos de participación en el segundo ciclo político con respecto del anterior ya se podía destacar un incremento importante. Además

⁸⁶ Consejo de la UE. *Conclusiones del Consejo sobre la determinación de las prioridades de la UE para la lucha contra la delincuencia grave y organizada entre 2014 y 2017*. 26 de julio de 2013. Doc. 12095/13.

⁸⁷ Esta prioridad ha estado liderada desde el principio por la Guardia Civil, y así continúa hasta la fecha.

⁸⁸ Consejo de la UE. *Multi-Annual Strategic Plans related to the EU priorities for the fight against organised crime between 2014 and 2017*. 20 de septiembre de 2013. Doc. 13495/13.

del aumento en el número de planes operativos, se había pasado de 97 participantes en junio de 2011 a 275 en octubre de 2013. Y algo parecido ocurría con las acciones, las 104 de 2013 se convirtieron en 224 el año siguiente.

Y otros asuntos que se hicieron hueco en las agendas del COSI fueron los informes sobre la Estrategia de Seguridad Interior, la cooperación entre las agencias JAI, las medidas para afrontar la amenaza que las armas de fuego planteaban a la seguridad interior de la UE, el refuerzo de la cooperación y coordinación entre seguridad interior y seguridad exterior, o los proyectos relacionados con los Balcanes Occidentales.

Y en cuanto al tratamiento de la lucha antiterrorista, ya empezaba a notarse un cambio relevante con respecto a los primeros años del COSI. Las iniciales reticencias a que el Comité abordara este asunto no evitaron que cada vez tuviera más importancia en sus discusiones. En febrero de 2013 se organizó una reunión del COSI para debatir las implicaciones que la situación en el Sahel y Magreb podrían tener para la seguridad interior de la UE, a fin de preparar el Consejo JAI de marzo. La cuestión de los combatientes terroristas extranjeros, considerada de la mayor importancia para la seguridad interior europea, se examinó en varias ocasiones a lo largo de 2013 y 2014, con vistas a su inclusión en sucesivas reuniones del Consejo JAI. Y también se solicitó la opinión del COSI para la ejecución del Proyecto de estrategia revisada de la UE para luchar contra la radicalización y el reclutamiento de terroristas⁸⁹, en particular el proyecto de Plan de Acción⁹⁰, o para la presentación del informe de Europol sobre la situación y las tendencias del terrorismo en la UE⁹¹.

Los debates sobre el futuro del COSI también han ocupado un lugar sobresaliente en las discusiones de sus miembros, demostrando su dinamismo y su naturaleza ambiciosa. Tras esa primera etapa de fijar cometidos y funciones,

⁸⁹ Consejo de la UE. *Estrategia revisada de la UE para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas*. 19 de mayo de 2014. Doc. 9956/14.

⁹⁰ Consejo de la UE. *Action Plan for the EU Strategy for combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism*. 25 de marzo de 2014. Doc. DS 1163/14.

⁹¹ Consejo de la UE. *European Union Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2014*. 4 de junio de 2014. Doc. 10420/14.

el Comité dedicó parte de 2013 y 2014 a estudiar cómo ganar en operatividad, eficiencia y proyección pública y, particularmente, cómo cumplimentar todo el mandato que había recibido. Como resultado, en el segundo semestre de 2013, a iniciativa de las delegaciones de Francia, Italia, España, Suecia y Finlandia, el COSI esbozó las líneas de acción que permitieran desarrollar su papel en los años siguientes, elevando al Consejo JAI los ámbitos en los que el Comité podría jugar un papel apreciable⁹²:

- Abordando la cuestión del terrorismo desde un enfoque estratégico y político, dejando las cuestiones más operativas para los grupos de trabajo del Consejo competentes. Solo debería participar cuando pudiera aportar valor añadido y siempre que no interfiriera con las actividades de los servicios nacionales de seguridad e inteligencia.
- Potenciando la coordinación y cooperación entre agencias JAI, a las que animaba a informar de posibles deficiencias en la cooperación operativa y el intercambio de información entre ellas y con los Estados miembros.
- Desarrollando la responsabilidad de evaluación, que debería centrarse en la eficacia de la cooperación operativa, desarrollando así uno de los cometidos recogidos en la Decisión del Consejo por la que se crea el COSI. Ello no significaba que el COSI pudiera entrar a valorar la manera en que los Estados miembros ponían en práctica los instrumentos legales de la UE o sus arreglos nacionales.
- Trabajando más estrechamente con el COPS para mejorar la cooperación entre las áreas de Libertad, Seguridad y Justicia, y la Política Común de Seguridad y Defensa.
- Influyendo en las decisiones estratégicas de la UE en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada y grave, así como en relación con las nuevas amenazas o la evolución de las conocidas, que se abordarán con la misma metodología.

En este documento se resaltaba la conveniencia de mejorar los procedimientos de trabajo del COSI y de incrementar su visibilidad, básicamente con respecto al Consejo. Tras unos primeros años de consolidación de sus responsabilidades,

⁹² Consejo de la UE. *Future role of COSI*. 29 de abril de 2014. Doc. 7843/3/14.

el Comité ambicionaba poder asesorar directamente al Consejo de la Unión Europea sobre las cuestiones de seguridad interior, sin perjuicio de las competencias del Comité de Representantes Permanentes (COREPER).

Las discusiones sobre el futuro del COSI, tanto a nivel formal como informal, fueron sumamente interesantes y tuvieron gran influencia durante los años 2016 a 2018.

El COSI participó igualmente en 5 de las medidas previstas en las conclusiones del Consejo sobre 29 medidas destinadas al refuerzo de la protección de las fronteras exteriores y la lucha contra la inmigración irregular⁹³, en concreto en aquellas con implicaciones en el ámbito de la seguridad interior. Y otras cuestiones de interés para las delegaciones del COSI fueron el vínculo entre seguridad interior y seguridad exterior o el refuerzo de la cooperación entre las agencias JAI.

4.4. LA CONSOLIDACIÓN DEL COSI (2014-2017)

Durante la segunda mitad del año 2014, el COSI preparó los trabajos para la renovación de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE, que se adoptó en diciembre de ese año⁹⁴, y que especificaba las prioridades de la UE en el ámbito de la seguridad interior para el periodo 2015-2020. En junio del año siguiente, el Consejo JAI aprobaba el borrador de Conclusiones del Consejo sobre la Estrategia renovada de Seguridad Interior de la Unión Europea 2015-2020⁹⁵, documento que reafirmaba el papel fundamental del COSI en cuanto a cooperación operativa en materia de seguridad interior y en el desarrollo, ejecución y supervisión de esta Estrategia renovada. El Consejo reconocía los vínculos entre la seguridad interior y la seguridad exterior de la Unión Europea y en este contexto se invitaba al COSI a trabajar conjuntamente con la Comisión

⁹³ Consejo de la UE. *Conclusiones del Consejo sobre 29 medidas destinadas al refuerzo de la protección de las fronteras exteriores y a la lucha contra la inmigración ilegal*. 1 de marzo de 2010. Doc. 6975/10.

⁹⁴ Consejo de la UE. *Proyecto de conclusiones del Consejo sobre el desarrollo de una Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea renovada*. 19 de noviembre de 2014. Doc. 15670/14.

⁹⁵ Consejo de la UE. *Proyecto de conclusiones del Consejo sobre el desarrollo de una Estrategia de Seguridad Interior de la UE renovada*. 19 de noviembre de 2014. Doc. 15670/14.

para contribuir activamente a los diálogos políticos en materia de seguridad con terceros países, en estrecha coordinación con la acción exterior general de la Unión Europea. Además, requería al COSI que elaborase, conjuntamente con la Comisión Europea, una lista de medidas prioritarias para la puesta en práctica de la Estrategia renovada. Durante el segundo semestre de 2015, el COSI estuvo trabajando en este asunto, presentándose al Consejo un informe⁹⁶ detallado sobre los progresos realizados.

Desde ese momento el COSI viene preparando un informe semestral con ocasión de cada Presidencia, en el que se da cuenta de lo que se ha hecho y de lo que se va a emprender en las diferentes áreas de la Estrategia de Seguridad Interior. Estos documentos semestrales, junto con los informes que cada dieciocho meses se elevan al Parlamento⁹⁷, son cruciales para el funcionamiento del COSI, pudiendo afirmarse que, en cierto sentido, configuran su plan de trabajo.

A partir de 2015, este y otros trabajos del COSI se vieron muy influidos por la ola de atentados terroristas que sufrió Europa, sobre todo en Francia y Bélgica. De hecho, tras el atentado de enero de 2015 en París contra la revista satírica *Charlie Hebdo*, se convocó por primera vez una reunión extraordinaria del Comité. Lo mismo ocurrió en noviembre de ese año, tras los atentados de París. En ambas sesiones se prepararon una serie de medidas antiterroristas que fueron debatidas y acordadas por los ministros de Justicia e Interior.

La lucha contra el terrorismo continuó siendo uno de los asuntos prioritarios en los trabajos del COSI durante el periodo que abarca desde enero de 2016 a junio de 2017. Los atentados terroristas perpetrados en Niza, Berlín, Estocolmo, Bruselas, Manchester y Londres, que se saldaron con 138 muertos, revelaron algunas deficiencias en la arquitectura de seguridad interior de la Unión Europea, especialmente las relacionadas con la gestión y el intercambio de información, la protección de objetivos no militares, la lucha contra el tráfico ilícito de armas

⁹⁶ Consejo de la UE. *Renewed European Union Internal Security Strategy: Report on Implementation*. 26 de noviembre de 2015. Doc. 14636/15.

⁹⁷ Consejo de la UE. Documentos 14614/11, 7283/13, 14440/14, 7033/16, 14108/1/17, 7500/19, 11413/20, que han servido de base para analizar el trabajo del COSI.

de fuego, los controles en las fronteras, la lucha contra la financiación del terrorismo, la radicalización violenta y los contenidos terroristas en línea.

Debido, en gran medida, a los atentados terroristas, a través del COSI se logró dar impulso a uno de los caballos de batalla de la integración en seguridad interior: el intercambio y la gestión de la información. El Consejo JAI estableció una Hoja de ruta con las medidas necesarias para mejorar la gestión de la información y el intercambio transfronterizo de información, incluida la interoperabilidad de los sistemas, cuya puesta en práctica será supervisada estratégicamente por el COSI, que también será informado de los trabajos desempeñados por el resto de órganos del Consejo, de la Comisión y de las agencias que figuran en los planes de la Hoja de ruta. Los ministros también acordaron que el COSI determinara el avance logrado en su aplicación, identificara los obstáculos fundamentales y propusiera la actuación futura para que el resto de órganos implicados emprendiera las medidas.

Continuando con la creciente implicación del COSI en cuestiones de lucha antiterrorista, se debatió el desarrollo de un enfoque estructurado e interdisciplinario en esta materia, del que se señalaba expresamente que no era un nuevo ciclo político, que dio como resultado la elaboración de un documento maestro con las acciones más relevantes en esta área acordadas por el Consejo. Este documento maestro se incluyó como anexo al informe semestral de la aplicación de la Estrategia de seguridad interior renovada⁹⁸.

El Comité supervisó la aplicación de las medidas operativas que habían acordado los ministros y los jefes de estado y de gobierno a finales de 2015⁹⁹, prestó atención a los informes que sobre el futuro del terrorismo elaboraban

⁹⁸ Consejo de la UE. *Renewed European Union Internal Security Strategy and Counter-Terrorism Implementation Paper: Report on implementation in the second half of 2016*. 15 de diciembre de 2017. Doc. 15277/1/17.

⁹⁹ Consejo de la UE. *Conclusiones del Consejo de la UE y de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo en materia de lucha antiterrorista - Conclusiones del Consejo (20 de noviembre de 2015)*. 20 de noviembre de 2015. Doc. 14406/15.

Europol y el Centro de Análisis de Inteligencia de la UE¹⁰⁰ (INTCEN), y contribuyó a las Conclusiones del Consejo sobre la prevención de la radicalización que conduce al extremismo violento.

Los esfuerzos del COSI en este campo contribuyeron a conseguir que se progresara en la manera en que los Estados miembros luchaban conjuntamente contra esta amenaza a la seguridad interior, con algunos éxitos en ámbitos como el intercambio de información, la cooperación operativa, o la lucha contra el tráfico de armas de fuego. Es decir, la lucha antiterrorista, que ya había formado parte de los trabajos del COSI, pasó así a constituirse en uno de sus asuntos clave y que se repetiría en el orden del día de sus reuniones, a las que acudía frecuentemente el Coordinador Antiterrorista de la UE.

La aplicación del ciclo político de la UE continuó siendo una cuestión fundamental para el COSI. En el periodo que abarcaba la segunda mitad de 2014 y todo el año 2015, una de las acciones emprendidas fue la evaluación intermedia del ciclo según la metodología revisada que se había adoptado en el Comité. Esta evaluación no supuso modificaciones en las prioridades delictuales establecidas, aunque se adoptaron algunos documentos que constituirían la base de partida de la nueva evaluación que Europol publicaría en 2017 (SOCTA 2017), que sirvió de base para que se definieran y aprobaran las diez prioridades de la UE en materia de delincuencia para el periodo 2018-2021¹⁰¹. Con respecto al periodo anterior, se introdujeron tres nuevas prioridades:

- las operaciones financieras delictivas, blanqueo de dinero y recuperación de activos;
- el fraude documental;
- los delitos medioambientales.

¹⁰⁰ Centro de Inteligencia y de Situación de la Unión Europea. Es la unidad del Servicio Europeo de Acción Exterior encargada de la inteligencia civil, proporcionando análisis detallados a los responsables políticos de la UE.

¹⁰¹ Consejo de la UE. *Conclusiones del Consejo sobre la determinación de las prioridades de la UE para la lucha contra la delincuencia internacional organizada y grave entre 2018 y 2021 - Conclusiones del Consejo (18 de mayo de 2017)*. 19 de mayo de 2017. Doc. 9450/17.

Las dos primeras fueron realmente novedosas y generaron un gran debate por el cambio de orientación. Se trataba de dos prioridades eminentemente transversales u horizontales que supuso en parte modificar la metodología práctica de los planes operativos.

El COSI se esforzó para que el nuevo periodo de cuatro años del ciclo político resultara más eficaz, eficiente y disciplinado que el anterior. También introdujo cambios en la evaluación intermedia, de manera que se consiguiera medir el logro de objetivos estratégicos con el fin de mejorar la ejecución operativa. Es decir, un ejemplo de la orientación del COSI a la mejora del funcionamiento de las agencias nacionales en cuestiones de seguridad interior.

Tras la aprobación por el Consejo de la continuación del ciclo político, al COSI se le encomendó la modificación de los documentos pertinentes, las plantillas de los planes estratégicos plurianuales y de los planes de acción operativos, reafirmando una vez más el destacado papel del comité en este campo. Entre otros, el COSI acordó los términos de referencia¹⁰² del ciclo político para 2018-2021, en el que se destacaba el carácter integrado y se establecían los cometidos a desarrollar por todos los actores implicados. Asimismo, se aprobó un nuevo mecanismo de evaluación, donde se resaltaba el papel operativo de los coordinadores de los planes operativos y se reforzaba el papel de los Coordinadores Nacionales EMPACT (NEC, por sus siglas en inglés), figura fundamental para el desarrollo del ciclo político.

En este contexto del ciclo político, y como consecuencia de la presión migratoria, se siguió prestando especial interés a las actividades de los grupos delictivos organizados dedicados a facilitar la inmigración irregular y la trata de personas. Otras actividades relacionadas con el ciclo fueron la lucha contra el robo en viviendas organizado, o la investigación financiera. El COSI también tuvo la oportunidad de examinar las experiencias nacionales, como la del coordinador español del plan de acción operativa “Armas de fuego”, un teniente coronel de la Guardia Civil, cuyos logros incluyeron el desarrollo de un marco legislativo nacional para permitir una coordinación efectiva y el incremento de las

¹⁰² Consejo de la UE. *EU Policy Cycle Terms of Reference*. 5 de diciembre de 2017. Doc. 10544/2/17.

contribuciones al Punto Focal “Armas de Fuego”. Pero se reiteró la necesidad de un mayor compromiso por parte de los Estados miembros.

Una de las novedades de los trabajos relacionados con el ciclo político fue la organización de días de intervención conjunta, es decir, operaciones policiales transfronterizas centradas en aspectos clave en materia de delincuencia, que se llevarían a cabo en toda la Unión Europea por los Estados miembros con apoyo de Europol. Las experiencias adquiridas en estas operaciones, realizadas a iniciativa de los Estados miembros, se presentaron en el COSI, que tomó nota de las mismas, y que consideró esencial poder participar con antelación en su preparación y acciones consecutivas.

Otra de las novedades del ciclo político que se abordó en el COSI fue la financiación. A finales de 2014 se había aprobado financiar la ejecución del ciclo político en 2015 y 2016 con 7M€ con cargo al Fondo de Seguridad Interior. Aunque las competencias recaían sobre Europol y la Comisión, el COSI resaltó la necesidad de participar cuando se adoptasen decisiones de naturaleza estratégica.

El COSI siguió examinando con el COPS las posibilidades de potenciar la cooperación y la coordinación entre la seguridad interior y la seguridad exterior, manteniendo reuniones conjuntas que se centraban en la cooperación entre las misiones PCSD y los agentes del espacio de libertad, seguridad y justicia en materia de migración.

Los debates sobre el nuevo ciclo 2018-2021 fueron sumamente interesantes en COSI durante el primer semestre de 2017. Se analizó la evaluación del ciclo anterior llevada a cabo, bajo los auspicios de la Comisión Europea, por una consultora externa, que extrajo una serie de sugerencias, posteriormente valoradas y modificadas por la Secretaría General del Consejo y la Presidencia maltesa. Finalmente, pasaron a debate al COSI y para aprobación al Consejo JAI, de donde salieron dos documentos de conclusiones del Consejo: unas decidiendo el nuevo ciclo y su nueva metodología con hasta seis novedades importantes y que buscaban sobre todo “agilizar” y desburocratizar al máximo el ciclo político; en las segundas se incluían las prioridades del ciclo.

Además, se creó una página web¹⁰³ específica del ciclo y se dio un impulso mediático al mismo, que salió muy reforzado.

Entre los asuntos recurrentes en el COSI se encontraba la aplicación de la Estrategia renovada, que contenía cuarenta medidas diferentes sobre mejora del intercambio de información, mejora de la cooperación operativa, medidas de apoyo, lucha contra el terrorismo y prevención de la radicalización y obstaculización de la delincuencia organizada.

Según la Decisión del Consejo por la que se establece el COSI, este comité no participará en la elaboración de actos legislativos. Ello no ha impedido que cada vez con mayor frecuencia en sus reuniones se aborden cuestiones relacionadas con materias legislativas. En 2016 y 2017 se examinaron en el COSI varias propuestas legislativas, como la Directiva relativa a la lucha contra el terrorismo, la Directiva sobre el control de la adquisición y tenencia de armas, la modificación del Reglamento relativo al refuerzo de los controles fronterizos, el Reglamento de Europol o el Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

La participación del COSI en estos trabajos tiene todo el sentido, ya que estas medidas legislativas suelen ser consecuencia de necesidades operativas. Además, estas medidas legislativas deberían ir acompañadas de medidas operativas y estratégicas.

En el cuarto periodo de dieciocho meses del COSI¹⁰⁴, los trabajos sobre la seguridad interior habían adquirido mucha más importancia que en los cuatro años anteriores, fundamentalmente por el terrorismo, que fue parcialmente responsable de la superación de algunos de los obstáculos que se seguían interponiendo para impedir una mayor integración en este ámbito. El COSI contribuyó a la adopción de medidas operativas, tanto en su aplicación como en su consolidación, y dio muestras de su capacidad para reaccionar de manera inmediata ante situaciones imprevistas, como quedó probado con la celebración de dos reuniones extraordinarias para intentar dar respuesta a los atentados

¹⁰³ CONSEJO EUROPEO. CONSEJO DE LA UE. *Políticas. Lucha de la UE contra la delincuencia organizada* [en línea]. [Consulta: 25 de mayo de 2021]. Disponible en web: [<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-fight-against-organised-crime-2018-2021/>](https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-fight-against-organised-crime-2018-2021/).

¹⁰⁴ Entre julio de 2014 y diciembre de 2015.

terroristas de Francia. Y también desempeñó un papel crucial proporcionando orientación estratégica sobre cuestiones relacionadas con la financiación y el reparto de los fondos, incluyendo este asunto en varias de sus reuniones.

En definitiva, el COSI seguía comprometido con su papel esencial de garantizar una mayor integración en todos los aspectos relacionados con la seguridad interior de la UE, dando cumplimiento al mandato recibido en 2010, sin dudar, para ello, en asumir responsabilidades en el seguimiento, asesoramiento y toma de decisiones, conjuntamente con representantes y expertos de Estados miembros, las agencias JAI, las agencias nacionales encargadas de hacer cumplir la ley y las autoridades judiciales.

4.5. EL COSI EN LA ACTUALIDAD

La lucha contra el terrorismo continuó siendo uno de los asuntos importantes del COSI durante el segundo semestre de 2017 y todo el año 2018, pero el descenso en el número de atentados terroristas tuvo cierto impacto en la carga de trabajo del Comité. Ello a pesar de que el nuevo periodo había comenzado con el atentado terrorista de agosto de 2017 en Barcelona, en el que hubo que lamentar el asesinato de catorce personas¹⁰⁵.

Por ejemplo, a finales de 2017 se acordó que el proceso de elaboración de conclusiones y recomendaciones que semestralmente se presentaban sobre la base de las evaluaciones de la amenaza de Europol y el INTCEN, se optimizara y únicamente se realizara en caso de que la situación se hubiera modificado o fuera necesario algún ajuste.

Pero eso no significaba que no se le diera importancia. El trabajo desarrollado durante todos los años anteriores estaba fructificando. Las agencias JAI, que habían potenciado sus mandatos, estaban mucho más implicadas en el apoyo a los esfuerzos antiterroristas de los Estados miembros. Y el COSI, en el que las agencias JAI han estado involucradas desde sus inicios, iba a seguir con su responsabilidad de asegurar las sinergias de esas agencias y de enmarcar las recomendaciones y orientaciones para el futuro de las mismas, consciente de la

¹⁰⁵ Global Terrorism Database, GTD ID 201708170002.

necesidad de consolidar un enfoque conjunto capaz de abordar globalmente la lucha antiterrorista para incrementar las capacidades de hacer frente a una amenaza cambiante.

Los movimientos de los combatientes terroristas y retornados y la lucha contra la radicalización también ocuparon la atención del COSI, que estuvo pendiente del trabajo del Grupo de Alto Nivel de la Comisión en Radicalización, establecido en julio de 2017¹⁰⁶ tras la decisión del Consejo Europeo¹⁰⁷ de acelerar los esfuerzos colectivos para compartir experiencias en combatientes terroristas e individuos radicalizados.

Y aunque no hubo atentados terroristas tan sanguinarios como en años anteriores, en 2018 ocurrieron dos hechos preocupantes relacionados con la amenaza NRBQ: el envenenamiento con un agente nervioso de un ex militar ruso y su hija en Salisbury (Reino Unido) y un atentado frustrado en Colonia (Alemania) con una bomba biológica de ricino. El COSI seguiría con interés el progreso de la puesta en marcha del Plan de Acción para la mejora de la preparación contra los riesgos de seguridad químicos, biológicos, radiológicos y nucleares¹⁰⁸, animando a progresar en esta área.

Si el terrorismo parecía declinar como uno de los desencadenantes de los avances en la integración en seguridad interior, parte de su papel aparentaba asumirlo la presión migratoria, aunque no se trataba de un elemento nuevo puesto que se venía arrastrando desde 2015. El propio Consejo Europeo reclamaba que se incrementaran los esfuerzos en la lucha contra el tráfico de seres humanos y que se desarrollara una serie de medidas operativas.

¹⁰⁶ Comisión Europea. *Decisión de la Comisión, de 27 de julio de 2017, por la que se crea el Grupo de expertos de alto nivel de la Comisión sobre radicalización*. Diario Oficial de la Unión Europea, DO nº C 252 de 3.8.2017, p. 3-7.

¹⁰⁷ Consejo Europeo. *Reunión del Consejo Europeo (22 y 23 de junio de 2017) – Conclusiones*. 23 de junio de 2017. Doc. EUCO 8/17.

¹⁰⁸ Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Plan de acción para mejorar la preparación ante los riesgos de seguridad químicos, biológicos, radiológicos y nucleares*. COM/2017/0610 final. 18 de octubre de 2017.

Por su parte, el ciclo político para la delincuencia grave y organizada seguía su curso, cada vez más consolidado por los positivos resultados operativos obtenidos. A mediados de 2018 los ministros pudieron evaluar el impacto que había tenido la finalización del primer periodo completo de actuación, desarrollado entre 2014 y 2017, confirmando su trascendencia y subrayando su componente multidisciplinario como claro exponente del éxito de una iniciativa europea.

El nuevo ciclo político 2018-2021 supuso que el COSI continuara implicado en su puesta en marcha, evaluación, fortalecimiento y la organización de Días de acción conjuntos, cuyo número estaba creciendo y constantemente mejorando, con la orientación estratégica del Comité.

Nuevas iniciativas, como el fortalecimiento de la respuesta policial al ciberdelito, se iban incorporando e integrando en el desarrollo del ciclo político.

Durante este periodo, el COSI también estableció la cooperación con las autoridades aduaneras como uno de sus objetivos, explorando maneras de mejorar su contribución a la seguridad interior.

Y continuó avanzando en las posibilidades de potenciar la cooperación entre la seguridad interior y la exterior. El propio Consejo Europeo reclamó que se completaran las plantillas de las misiones PCSD y que sus mandatos se adaptaran para ayudar en la lucha contra el tráfico de seres humanos. Un ejemplo concreto de esta cooperación fue el establecimiento de una célula de información sobre delincuencia en la Operación EUNAVFOR MED SOPHIA. Y otro, el acuerdo del COSI y del COPS sobre el Pacto sobre la vertiente civil de la PCSD, asunto de relevancia para los actores tanto de seguridad interior como de seguridad exterior. Se trata de ejemplos tangibles de la cooperación COSI-COPS que han servido de marco para fortalecer los vínculos entre la seguridad interior y exterior de la UE, así como de los trabajos conjuntos de ambos comités.

En relación con la formación, un terreno que hasta la fecha no se había explorado demasiado, en septiembre de 2018 el COSI acogió favorablemente la iniciativa de adiestramiento conjunto emprendido por la Gendarmería francesa y la

Guardia Civil española¹⁰⁹. Este proyecto hispano-francés, o el programa de intercambio de estudiantes entre Bulgaria y Alemania, se pusieron como ejemplos, considerando la posibilidad de ampliar el modelo a nivel europeo.

Y un mes más tarde, CEPOL presentó la primera evaluación sobre las necesidades estratégicas de la UE¹¹⁰, como un esfuerzo colectivo para identificar las prioridades de adiestramiento en el área de seguridad interior.

El periodo transcurrido entre julio de 2017 y diciembre de 2018 acabó con la aprobación de unas Conclusiones del Consejo sobre la futura dirección estratégica en materia de seguridad interior¹¹¹, en las que los ministros apuntaban la necesidad de una profundización en el enfoque integrado y global con el fin de apoyar a los Estados miembros en su objetivo de garantizar la seguridad interior, subrayaban que los retos en materia de seguridad interior exigían una estrecha interacción de todas las partes interesadas de la UE y sus Estados miembros y, reconociendo el papel del COSI, invitaban al Comité a debatir la futura dirección estratégica en el ámbito de la seguridad interior, sus desafíos clave y las cuestiones transversales.

En definitiva, el COSI siguió comprometido con su responsabilidad en asegurar y potenciar la cooperación en seguridad interior en el seno de la UE, y continuó supervisando la puesta en práctica de la Estrategia de Seguridad Interior y el desarrollo del ciclo político para la lucha contra la delincuencia organizada.

La última etapa a estudio, entre enero de 2019 y junio de 2020, se vio afectada, en su parte final, por la pandemia ocasionada por el COVID-19, que trajo consigo nuevos desafíos y dificultades. Además de modificar los procedimientos de trabajo habituales para adaptarse a las nuevas exigencias higiénico-sanitarias,

¹⁰⁹ Consejo de la UE. *Discussion paper on integrated training*. 21 de septiembre de 2018. Doc. 12412/18.

¹¹⁰ Consejo de la UE. *EU Strategic Training Needs Assessment 2019-2021*. 19 de noviembre de 2018. Doc. 14196/18.

¹¹¹ Consejo de la UE. *Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre la futura dirección estratégica en materia de seguridad interior - Conclusiones del Consejo (6 de diciembre de 2018)*. 6 de diciembre de 2018. Doc. 14806/18.

el COSI fue lo suficientemente flexible como para reorientar sus órdenes del día en función del impacto de la pandemia en la seguridad interior.

Otra de las características de esta etapa fue el declive en el número de atentados terroristas, pero a pesar de que la presión disminuyó, no significó una pérdida de relevancia de este asunto entre las prioridades del COSI, que continuó analizando los progresos en este campo y monitorizando el regreso de combatientes terroristas extranjeros, prestando especial atención a los naturales de países no europeos. De hecho, el Comité analizó las posibilidades de incorporar en las bases de datos europeas información sobre combatientes terroristas procedente de terceros países de confianza.

También en lucha antiterrorista, se intentó dotar de mayor importancia a las actuaciones contra el extremismo violento de extrema derecha, como consecuencia de los recientes atentados en esta área y, sobre todo, por el incremento en el número de detenidos vinculados con este tipo de terrorismo. Se propuso realizar un seguimiento más detallado de las actividades relacionadas, pero las discusiones en el COSI revelaron distintos enfoques existentes entre los Estados miembros, que podría resultar en la obtención de un estado de situación parcial e insuficiente.

En esta fase resultó significativa la importancia adquirida por las nuevas tecnologías, cuyo impacto en la seguridad interior era evidente en un mundo cada vez más digital y con mayor número de nativos digitales. El COSI fue invitado a confirmar y hacer más operativos los principios para el establecimiento en Europol de un centro de innovación para seguridad interior.

Otro de los aspectos a los que se prestó especial atención fue a la consolidación del marco de la UE para la cooperación operativa y el desarrollo de soluciones tecnológicas europeas para incrementar la conectividad y potenciar el intercambio de información en el futuro.

De absoluta prioridad se pudo considerar la aplicación de la interoperabilidad, no solo desde el punto de vista técnico sino también de su ejecución práctica. Si bien se apuntó la necesidad de cautela antes de ampliar la interoperabilidad a los sistemas descentralizados sin haber garantizado la plena aplicación del paquete.

El COSI continuó ejerciendo su función principal en la dirección del ciclo político, examinando y evaluando las actividades y los progresos realizados en los distintos planes operativos, comprobando el compromiso de los Estados miembros y del resto de actores involucrados, o facilitando la aprobación de la siguiente evaluación de la amenaza (SOCTA), que permitirá identificar las prioridades para el ciclo 2022-2025. La ejecución del ciclo político ha permitido aportar una nueva dimensión a la cooperación entre Estados miembros, y sus resultados también son tangibles. Por ejemplo, en 2019 se llevaron a cabo 8.000 detenciones, se identificaron 1.400 víctimas de trata de seres humanos y pornografía infantil en línea, se incautaron 6.000 armas de fuego, 75 toneladas de droga fueron aprehendidas, se incautaron 77M€ y se previno un fraude de 400M€, todo ello en el marco de los planes operativos elaborados para cada una de las prioridades en delincuencia organizada¹¹².

Otros campos en los que el COSI se vio concernido fueron la lucha contra el tráfico de drogas, aprobando un conjunto de medidas estratégicas y operativas¹¹³, la mejora de la respuesta al tráfico de seres humanos, la contribución de los servicios de aduanas a la seguridad interior, o el incremento de la cooperación entre seguridad interior y exterior. En esto último, el COSI y el COPS trabajaron en la puesta en práctica del Pacto sobre la vertiente civil de la PCSD, así como en las amenazas híbridas.

Con respecto al futuro de la seguridad interior, el COSI abordó asuntos relacionados con la transformación digital, la gestión de la información, la inteligencia artificial, o el impulso de la formación conjunta, un asunto considerado de importancia estratégica para poder afrontar con garantías, entre otros, los retos que las nuevas tecnologías acarrearán, aprovechar las oportunidades que se presentan, o para responder con flexibilidad a la necesidad de potenciar la cooperación operativa.

¹¹² Consejo de la UE. *EU Policy Cycle to tackle organised and serious international crime 2018/2021 – EMPACT - Implementation monitoring – Factsheets of results 2019*. 5 de mayo de 2020. Doc. 7623/20.

¹¹³ Consejo de la UE. *Enhancing the response to drug trafficking - a strategic and operational set of measures*. 15 de junio de 2020. Doc. 7743/1/20.

4.6. EL COSI DESPUÉS DE MÁS DE UNA DÉCADA

La consolidación del espacio de libertad, seguridad y justicia no se puede alcanzar si no se dispone de los instrumentos adecuados. Uno de esos instrumentos se puso en marcha con la aprobación del Tratado de Lisboa, con el que se logró la culminación de un proceso que se venía gestando desde casi una década antes, la creación de un comité con importantes responsabilidades en los asuntos relacionados con la seguridad interior.

Este comité, el COSI, dedicó sus primeros años a definir sus procedimientos de trabajo y sus responsabilidades, que no han cesado de crecer desde entonces, abarcando cuestiones operativas, haciendo honor a su nombre, pero también estratégicas y algunas vinculadas con la aprobación de normativa comunitaria y con financiación.

Entre los temas clásicos que más esfuerzo han exigido de las delegaciones integrantes del comité se encuentran el ciclo de actuación, presente prácticamente desde el inicio, la estrategia de seguridad interior, la cooperación entre agencias JAI, el vínculo entre seguridad interior y seguridad exterior.

Pero quizás el más relevante de todos, por su contribución a la superación de los obstáculos nacionales que dificultaban los progresos hacia una mayor integración en seguridad interior ha sido el terrorismo, que inicialmente no contaba con el respaldo suficiente como para su inclusión en los programas de trabajo del COSI. Solo la permanente amenaza terrorista y la insistencia de algunos Estados miembros han conseguido superar esa resistencia.

La lista de responsabilidades no está cerrada, como tampoco lo está la lista de amenazas a la seguridad interior de la Unión Europea. El COSI está comprometido con el papel que se espera de un foro largamente deseado. Nuevas competencias se van sumando y seguro que en el futuro se seguirán ampliando a otras, en una constante demostración de la flexibilidad del comité. Por ello, no sería descartable que en algún momento se tomara la decisión de reflexionar si la configuración actual del COSI no debería adaptarse a una realidad que es diferente a la del momento de su creación.

Este sería uno de los aspectos pendientes de cara a los años venideros. Otro asunto a incluir en su debe sería el de conseguir un nivel homogéneo de participación entre los Estados miembros, que claramente han demostrado grandes diferencias en el entusiasmo con que se toman los trabajos del COSI.

Pero en líneas generales, se puede afirmar que los resultados alcanzados en más de diez años de trabajos han sido bastante satisfactorios.

CAPÍTULO 5. REACCIONES ANTE ATENTADOS TERRORISTAS EN SUELO EUROPEO A PARTIR DE LA CREACIÓN DEL COSI

5.1. UNA TRANQUILIDAD ENGAÑOSA

Tras las masacres de Madrid y Londres transcurrieron unos años de relativa tranquilidad en cuanto a la actividad terrorista de gran magnitud. No es que los terroristas dejaran de constituir una amenaza para la seguridad interior de la Unión Europea, pero dado que los resultados de sus acciones no eran de gran envergadura, ni los ciudadanos ni los políticos parecían demasiado preocupados por el terrorismo. Los primeros, quizás confiados por la escasa entidad de los actos terroristas, no percibían la amenaza en toda su magnitud. Los segundos, quizás confiados y satisfechos por los más bien escasos avances en la lucha antiterrorista conjunta de los años anteriores, quizás convencidos de que la relativa tranquilidad de la que se disfrutaba era consecuencia de las medidas adoptadas durante los años anteriores.

Según el Eurobarómetro, en otoño de 2007 el terrorismo solo era una de las principales amenazas nacionales para el 10% de los ciudadanos europeos. Esa cifra se quedó en un 5% un año más tarde¹¹⁴. Y seguía bajando. En 2009 únicamente un 2% de europeos se declaraban preocupados por el problema del terrorismo¹¹⁵. Para la encuesta del año 2010, el Eurobarómetro distinguía entre las preocupaciones a nivel nacional y a nivel europeo. En el informe de agosto, el terrorismo preocupaba personalmente a un 2% de los ciudadanos europeos. Pero cuando se les preguntaba que cuáles eran los dos principales problemas a los que se enfrentaba la Unión Europea, un 15% señalaba al terrorismo¹¹⁶.

¹¹⁴ COMISIÓN EUROPEA. *Standard Eurobarometer 70/Autumn 2008. Public opinion in the European Union* [en línea]. [Consulta: 20 mayo de 2020]. Disponible en web: <<https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=46354>> (© European Union).

¹¹⁵ COMISIÓN EUROPEA. *Standard Eurobarometer 72/Autumn 2009. Public opinion in the European Union* [en línea]. [Consulta: 20 mayo de 2020]. Disponible en web: <<https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=46379>> (© European Union).

¹¹⁶ COMISIÓN EUROPEA. *Standard Eurobarometer 74/Autumn 2010. Public opinion in the European Union* [en línea]. [Consulta: 20 mayo de 2020]. Disponible en web:

En las encuestas del Eurobarómetro también se han incluido preguntas relativas a si las decisiones en determinados ámbitos deberían ser adoptadas por los gobiernos nacionales o por la Unión Europea. En 2007, un 81% de los encuestados afirmaban que la lucha contra el terrorismo era una cuestión de la Unión Europea, mientras que solo el 15% creía que se trataba de un asunto nacional. Así pues, la lucha contra el terrorismo era el área que concentraba el mayor porcentaje de encuestados a favor de una toma de decisiones a nivel europeo, por encima de la investigación científica, la protección del medio ambiente, la defensa y asuntos exteriores, la economía y todos los demás. Hasta el año 2011 se mantuvo la misma percepción, es decir, para una mayoría de residentes en los Estados miembros, la lucha contra el terrorismo debería ser objeto de una mayor integración, una de las políticas cuyo centro de decisión estuviera ubicado en Bruselas, y no en las capitales.

En las encuestas anuales del Eurobarómetro encargadas por el Parlamento Europeo en todos los Estados miembros de la Unión desde 2007, conocidas como Parlámetro, se viene midiendo, entre otros aspectos, las prioridades políticas y los valores. Una de las preguntas planteadas a los encuestados es, en relación con las políticas promovidas por el Parlamento a nivel de la Unión Europea, a cuáles se les debería dar prioridad. En el Parlámetro de 2007¹¹⁷, sorprendentemente, la lucha contra el terrorismo dentro del respeto a las libertades individuales ocupaba el primer lugar, con un 44%. Sorprendente porque, como ya se ha comentado, ese año el terrorismo solo era una de las dos principales preocupaciones para un 10% de los ciudadanos europeos, lejos del 27% alcanzado por el desempleo, o el 26% de los que se manifestaban inquietos por la inflación. Por supuesto, la situación variaba entre países. Mientras que para búlgaros, estonios, letones, lituanos, húngaros, malteses, eslovenos o finlandeses, este asunto apenas aparecía entre sus preocupaciones, para los

<<https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=46401>> (© European Union).

¹¹⁷ PARLAMENTO EUROPEO. *Spécial Eurobarometre 288/2007* [en línea]. [Consulta: 20 de mayo de 2020]. Disponible en web:

< <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2007/how-europeans-see-the-european-parliament/report/fr-report-how-europeans-see-the-european-parliament-2007.pdf> > (© European Union).

españoles, que todavía estaban impactados por los atentados de marzo de 2004, la cifra ascendía hasta un 37%, y eso que había disminuido 10 puntos desde la primavera de ese mismo año. Y también sorprendían los resultados del Parlámetro de 2007 porque desde el año 2005, con los atentados de Londres, no se había registrado una actividad terrorista significativa en la Unión Europea. En el Parlámetro de 2008¹¹⁸ la lucha contra el terrorismo se mantenía en primer lugar con el 44%.

Los responsables políticos europeos no parecían tener demasiado en cuenta la opinión de sus ciudadanos porque el terrorismo seguía siendo más una cuestión nacional que comunitaria. Además, en estos años apareció un nuevo elemento de preocupación que relegó al terrorismo en la lista de prioridades de la Unión Europea: una crisis financiera como no se había padecido en muchos años, probablemente la más grave desde la Segunda Guerra Mundial.

5.2. FIN DE LA TREGUA. PRIMEROS ATENTADOS Y AUSENCIA DE REACCIÓN

No es hasta 2012 cuando tuvo lugar una acción terrorista que debería haber provocado la reactivación de la reacción común de la que los socios europeos habían hecho gala unos pocos años antes: entre los días 11 y 19 de marzo, un ciudadano francés de origen argelino asesinó a un soldado en Toulouse, otros tres soldados en Montauban y cuatro personas más, entre ellas niños, a la salida de un colegio judío en Toulouse, manifestando que lo hacía en venganza por los niños palestinos¹¹⁹.

Esta acción no mereció ni una referencia en alguno de los Consejos Europeos o Consejos de la Unión Europea que se celebraron en fechas posteriores. Tampoco el COSI, que acababa de cumplir su segundo aniversario, incluyó este asunto en alguna de sus reuniones.

¹¹⁸ PARLAMENTO EUROPEO. *Spécial Eurobarometre 303/2008* [en línea]. [Consulta: 20 de mayo de 2020]. Disponible en web: <http://europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2008/european-elections-2009/report/en-report-european-elections-2009.pdf> (© European Union).

¹¹⁹ Global Terrorism Database, GTD ID 201203110021, 201203150003, y 201203190009.

Cuatro meses más tarde, el 18 de julio de 2012, un terrorista suicida detonó un artefacto explosivo en un autobús repleto de turistas israelíes en la ciudad búlgara de Burgas. Al menos 6 personas murieron y otras 30 resultaron heridas en un atentado que algunas fuentes atribuían a Hezbollah¹²⁰.

Tampoco este hecho fue capaz de modificar el rumbo de la pesada maquinaria europea. Ni el Consejo Europeo, ni el Consejo de la UE, ni en el COSI se refirieron a ello.

Aunque ya durante la Presidencia española del primer semestre de 2010 y la Presidencia húngara de 2011 se habían comentado algunas cuestiones relacionadas con la lucha antiterrorista, no es hasta junio de 2013 cuando este asunto empieza a abordarse con cierta profundidad. A solicitud de la delegación de Bélgica, apoyada por Países Bajos y Francia, se incluyó un punto sobre los combatientes terroristas extranjeros.

En marzo de 2013 se habían mantenido debates en el Consejo sobre las implicaciones del Sahel/Magreb para la seguridad interior de la UE¹²¹. Se pidió al Coordinador Antiterrorista que impulsara los trabajos, sobre todo en relación con los combatientes extranjeros. En el documento *Combatientes extranjeros y retornados desde la perspectiva de la lucha contra el terrorismo, en especial por lo que respecta a Siria*¹²², figuraba un primer análisis y sugerencias de las posibles medidas que habría que adoptar. En dicho análisis se tuvieron en cuenta las contribuciones de los Servicios de la Comisión, del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), de los organismos pertinentes y de los Estados miembros. El documento se debatió en el Comité Político y de Seguridad, en el Grupo de apoyo al COSI y en el COTER¹²³.

¹²⁰ Global Terrorism Database, GTD ID 201207180001.

¹²¹ Consejo de la UE. *Sahel/Magreb (crisis en Mali, IN AMENAS) - Repercusiones en la seguridad interior de la UE: resumen y comentarios*. 4 de marzo de 2013. Doc. 6983/13.

¹²² Consejo de la UE. *Combatientes extranjeros y retornados desde la perspectiva de la lucha contra el terrorismo, en especial por lo que respecta a Siria*. 29 de abril de 2013. Doc. 9036/13.

¹²³ El Grupo «Terrorismo» (Aspectos Internacionales) coordina las posiciones de los Estados miembros sobre los aspectos internacionales de la lucha contra el terrorismo. Lleva a cabo principalmente análisis de amenazas relativas a países no pertenecientes a la UE con el objetivo de mejorar la cooperación de la UE con esos países en la lucha contra el terrorismo internacional. También prepara reuniones y diálogos

En el siguiente Consejo JAI, del 6 y 7 de junio de 2013, se volvió a debatir la cuestión de los combatientes extranjeros y los retornados. Pero es reseñable que después de mucho tiempo se hiciera referencia a hechos terroristas ocurridos en suelo europeo. En concreto, las delegaciones francesa y británica, junto con Europol, facilitaron información sobre los recientes atentados sufridos en sus respectivos territorios: el 22 de mayo dos extremistas musulmanes acabaron con la vida de un soldado en Londres¹²⁴, en represalia, según dijeron, por la muerte de musulmanes a manos británicas; y el 25 de mayo un recién convertido al islam hirió a un soldado en París.

Unos días más tarde, el 12 de junio de 2013, el Coordinador Antiterrorista presentó en el COSI un documento con 22 medidas¹²⁵, recientemente endosado por el Consejo, para abordar el problema de los yihadistas que viajaban en gran número de Europa a Siria y a otros hervideros políticos, que constituían un grave problema para la seguridad interior de Europa. Era necesario aprobar medidas urgentes, por lo que, en respuesta a la petición realizada en la sesión del Consejo de marzo, se elaboraron directrices que podrían servir para abordar el problema y determinar las medidas prioritarias que habrían de adoptarse. Entre esas medidas se encontraba la de explicarle al Parlamento Europeo la importancia de establecer un sistema de registro de nombres de pasajeros (PNR) de la UE que permitiera a los Estados miembros detectar los viajes sospechosos, invitar al Grupo "Terrorismo" a que definiera una nueva línea de acción en relación con los combatientes extranjeros para coordinar las actividades futuras al respecto, o invitar a Países Bajos a que presentaran al COPS, a ser posible en noviembre, el resultado del estudio que tenían previsto iniciar en cooperación con otros socios para analizar los sistemas existentes de seguimiento o alerta de los viajes de los ciudadanos sospechosos y detectar las deficiencias que tenían que ser

sobre terrorismo con países no pertenecientes a la UE. <https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/preparatory-bodies/working-party-terrorism-international-aspects/>, consultado el 26 de junio de 2021.

¹²⁴ Global Terrorism Database, GTD ID 201305220004.

¹²⁵ Consejo de la UE. *Combatientes extranjeros y retornados desde la perspectiva de la lucha contra el terrorismo, en especial por lo que respecta a Siria*. 28 de mayo de 2013. Doc. 9946/13.

subsanaadas. Casi todas las medidas restantes afectaban a la Alta Representante, a la Comisión Europea o a las Agencias JAI.

El Coordinador Antiterrorista, siguiendo lo dispuesto en una de las medidas, presentó un informe sobre la aplicación de estas medidas en una reunión conjunta del COPS y del COSI celebrada el 21 de noviembre de 2013, con vistas a su posterior discusión en el Consejo del 5-6 de diciembre. El Coordinador resaltó los progresos realizados y apuntó seis áreas en las que había que actuar: conocimiento de la situación, prevención de la radicalización, identificación de los viajeros, retornados, respuesta judicial y cooperación con terceros países. En especial, identificó como una de las prioridades la mejora de los mecanismos de intercambio de información que se encontraban a disposición de la Unión Europea y sus Estados miembros. Por su parte, el SEAE remarcó la gravedad de la amenaza de los retornados y la necesidad de pasar de las palabras a la acción. La intención del SEAE era la de mitigar la amenaza antes de que se materializara en Europa, pero la puesta en práctica de su propuesta de medidas necesitaba la implicación activa y el liderazgo de los Estados miembros. Los representantes nacionales expresaron su apoyo tanto al Coordinador Antiterrorista como al SEAE y subrayaron la importancia de continuar con las medidas adoptados por el Consejo en junio¹²⁵, pero también dejaron clara la importancia de identificar acciones en las que la Unión Europea pudiera aportar valor añadido, respetando las competencias nacionales en esta materia. Es decir, que algunos de los países que forman la Unión Europea todavía mantenían reticencias importantes para avanzar en lo que consideraban que era ceder soberanía nacional en cuestiones relacionadas con la seguridad interna, sobre todo, en la lucha antiterrorista.

Y eso a pesar de que en la reunión del COSI del 12 de junio, la delegación sueca había presentado un documento sobre la amenaza que el terrorismo constituía para la seguridad interna de la Unión Europea¹²⁶. Su objetivo no era que el COSI fuera más activo, sino analizar qué cuestiones eran competencia del COSI y de qué manera podían tratarlas. Consideraba normal que este Comité participara

¹²⁶ Consejo de la UE. *Discussion paper on COSI and terrorism*. 3 de junio de 2013. Doc. 10162/13.

en la lucha antiterrorista, ya que su mandato lo permitía al estar relacionado con la seguridad interior.

La propuesta sueca no fue mal acogida por el resto de delegaciones, aunque no se olvidaron de recordar las disposiciones del Tratado o las competencias nacionales. También mencionaron la necesidad de evitar duplicidades con el trabajo de otros grupos, como el Grupo Terrorismo¹²⁷ o el COTER.

Esta iniciativa sueca tuvo continuación con una propuesta conjunta entre las delegaciones COSI de España, Francia, Italia y Suecia, que presentaron un documento sobre el papel del COSI en el futuro¹²⁸.

Este asunto se debatió de nuevo en el COSI del 17 de diciembre, en el que se constató un amplio consenso entre las delegaciones a favor de una mayor implicación del Comité en los asuntos relacionados con la lucha antiterrorista, en particular con los documentos del Coordinador Antiterrorista y los informes de la estrategia contra el terrorismo¹²⁹.

Tal y como estaba previsto, el Consejo JAI de diciembre de 2013 incluyó en su orden del día el asunto de los combatientes extranjeros y los retornados. Los Estados miembros coincidieron en la importancia de continuar aplicando las 22 medidas aprobadas en junio, así como en los ámbitos prioritarios sugeridos por el Coordinador Antiterrorista, a saber, la prevención, el intercambio de información, la respuesta de la justicia penal y la cooperación con terceros países. Varias delegaciones destacaron la necesidad de avanzar con rapidez en la aplicación de esas medidas, así como de compartir experiencias y buenas prácticas. La Comisión Europea, por su parte, recordó que la lucha antiterrorista

¹²⁷ El Grupo «Terrorismo» dirige y gestiona el programa general de lucha contra el terrorismo del Consejo. Es responsable fundamentalmente de intercambiar información y evaluaciones sobre amenazas terroristas, combatir la radicalización y la captación de terroristas potenciales, y llevar a cabo evaluaciones por homólogos de las prácticas idóneas de los Estados miembros en la lucha contra el terrorismo. <https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/preparatory-bodies/working-party-terrorism/>, consultado el 26 de junio de 2021.

¹²⁸ Consejo de la UE. *Joint position about the role of COSI and proposals for improved operational cooperation*. 12 de septiembre de 2013. Doc. 13500/13.

¹²⁹ Este asunto se ha tratado con más detalles en el capítulo dedicado al COSI.

era una responsabilidad nacional, aunque se comprometía a apoyar los esfuerzos nacionales.

En la reunión del Comité de Seguridad Interior del 16 de abril de 2014 se volvió a debatir sobre terrorismo, en concreto, sobre la Estrategia revisada de la Unión Europea para luchar contra la radicalización y el reclutamiento de terroristas, así como sobre el Plan de acción relativo a esa estrategia. No hubo demasiados avances por las posiciones encontradas de los Estados miembros: unos querían aprobar ambos documentos al mismo tiempo; otros solo apoyaban la estrategia, no el plan de acción; tampoco se ponían de acuerdo sobre la naturaleza vinculante del plan, a la vez que pedían flexibilidad adaptada a la situación particular de cada país.

Un poco más tarde, el 24 de mayo de 2014 se perpetró un nuevo atentado terrorista contra la comunidad judía: un combatiente terrorista extranjero de Dáesh que había retornado recientemente de Siria, abrió fuego contra los visitantes del Museo Judío de Bruselas (Bélgica), acabando con la vida de cuatro personas¹³⁰.

Los líderes europeos expresaron sus condolencias, solidaridad y condena por esta acción. El Rabino Menachem Margolin, Director General de la Asociación Judía Europea, agradeció los mensajes recibidos, pero señaló que “la condena tras un ataque predecible no es más que una manera de limpiarse la conciencia”¹³¹, a la vez que declaraba la necesidad de establecer una fuerza paneuropea para aniquilar el antisemitismo.

Este hecho tampoco mereció una atención específica por parte de los Jefes de Gobierno, pero sí que hubo alguna reacción. El Consejo Europeo de 26 y 27 de junio de 2014, es decir, un mes después del atentado, definió las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa para los siguientes años en el espacio de libertad, seguridad y justicia. El Consejo consideró que había llegado el momento para una política antiterrorista eficaz de la UE, en la que

¹³⁰ Global Terrorism Database. GTD ID 201405240153.

¹³¹ AFP and TOI staff (25 de mayo de 2014). After Belgium attack, PM pans European ‘hypocrisy’. *The Times of Israel*. <https://www.timesofisrael.com/after-belgium-attack-pm-pans-european-hypocrisy/#ixzz32kUNcDHp>.

colaboraran estrechamente todos los interesados y que integrara los aspectos internos y externos de la lucha contra el terrorismo. Reafirmó la función del Coordinador Antiterrorista y resaltó que la Unión debía “apoyar a las autoridades nacionales movilizando todos los instrumentos de la cooperación judicial y policial, y otorgando a Europol y Eurojust un papel de coordinación reforzada”. Este último objetivo pretendía conseguirlo, entre otros, mediante la prevención de la radicalización y del extremismo, así como la actuación encaminada a afrontar el fenómeno de los combatientes extranjeros, sobre todo con el uso efectivo de los instrumentos existentes para las alertas a escala de toda la UE y el desarrollo de herramientas como el sistema de la UE para el registro de nombres de los pasajeros¹³².

En ese Consejo Europeo, en una ceremonia específica celebrada en Ypres el 26 de junio, para conmemorar el estallido de la Primera Guerra Mundial, los dirigentes de la UE aprobaron una agenda estratégica¹³³ que se centraba en cinco objetivos principales. Para conseguir el cuarto de esos objetivos, *Una Unión de libertad, seguridad y justicia*, apuntaba, entre las prioridades para los siguientes cinco años, la prevención y lucha contra la delincuencia y el terrorismo, y la mejora de la cooperación judicial entre los países de la Unión.

Aunque los combatientes terroristas extranjeros ya habían sido objeto de atención por parte del Coordinador Antiterrorista desde principios de 2013, esta fue la primera ocasión en la que la institución que representa el nivel más elevado de la cooperación política entre los países de la UE abordaba la cuestión, un factor de gran preocupación en los siguientes años. Para hablar de la lucha contra el antisemitismo, como reclamaba el Rabino Margolin, todavía habría que esperar a que llegara el final de la década.

¹³² Consejo Europeo. *Consejo Europeo 26 y 27 de junio de 2014. Conclusiones*. 27 de junio de 2014. Doc. EUCO 79/14.

¹³³ Recogida en el Anexo I de las Conclusiones del Consejo (EUCO 79/14).

5.3. PREOCUPACIÓN POR LOS COMBATIENTES TERRORISTAS EXTRANJEROS

Sin embargo, el Consejo de la Unión Europea sí que había mostrado cierta inquietud por los hechos sucedidos en el Museo Judío de Bruselas. En su sesión de los días 5 y 6 de junio de 2014, en el punto dedicado a los combatientes extranjeros y retornados, destacó que se trataba de un asunto de la máxima importancia para la seguridad interna de la Unión Europea, tal y como ese atentado terrorista había demostrado. Los ministros instaron a que se extrajeran enseñanzas de ese incidente para seguir mejorando en el intercambio de información y en la creación de un PNR para la Unión, subrayando la importancia de coordinar los esfuerzos nacionales con los europeos. Igualmente, invitaban a reforzar el mandato del Coordinador Antiterrorista que, como ya se ha visto, no estaba dotado de casi ningún poder.

En esa misma reunión los ministros aprobaron la Estrategia revisada de la UE para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas¹³⁴, reclamando su aplicación urgente. El principal objetivo de la estrategia era evitar la radicalización y reclutamiento terrorista y prevenir la emergencia de nuevas generaciones de terroristas.

El Consejo Europeo extraordinario de agosto de ese año también se fijó en los combatientes extranjeros. Convencidos de la necesidad de actuar de manera resuelta para frenar el flujo de terroristas procedentes de Siria e Iraq, los dirigentes europeos hicieron un llamamiento para acelerar la puesta en práctica de las medidas que se habían ido proponiendo desde junio de 2013.

Siguiendo las Conclusiones de ese Consejo Europeo, los Ministros de Justicia e Interior, en su reunión de 9 y 10 de octubre de 2014, se centraron en la gravedad de la amenaza que suponían los combatientes terroristas extranjeros y la necesidad de actuar, coincidiendo en la urgencia de finalizar la Directiva PNR, instando al Parlamento Europeo a adoptar su posición lo antes posible. También acordaron mejorar los controles en las fronteras exteriores y algunas medidas

¹³⁴ Consejo de la UE. *Estrategia revisada de la UE para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas*. 19 de mayo de 2014. Doc. 9956/14.

destinadas a estimular los puntos aprobados en 2013¹³⁵, como el establecimiento de una red de puntos de contacto especializada en el fenómeno de los combatientes extranjeros (por los Estados miembros interesados y sobre una base voluntaria), la reflexión sobre las posibilidades y el marco jurídico adecuado para poder compartir datos de pasajeros de vuelos interiores de la Unión Europea, el posible refuerzo de las capacidades analíticas de Europol sobre combatientes terroristas extranjeros o la lucha contra la financiación del terrorismo haciendo pleno uso del Reglamento sobre el control de dinero en efectivo¹³⁶.

Ese mismo mes, el día 20, se reunió el Consejo de Asuntos Exteriores, en el que se adoptó la estrategia de la Unión Europea de lucha contra el terrorismo y los combatientes extranjeros, centrada en Siria e Irak¹³⁷. Con el objetivo general de contribuir a la estabilidad de la zona, siendo consciente de la incapacidad de la Unión Europea de actuar en solitario, establecía un catálogo de prioridades de actuación:

- Detener el flujo de reclutamiento de terroristas.
- Incrementar la colaboración con terceros países para potenciar la acción preventiva.
- Intercambiar buenas prácticas en la Unión Europea.
- Ofrecer salidas alternativas no violentas.
- Mejorar la cooperación operativa con terceros estados para descubrir y dismantelar las redes de captación e identificar los combatientes terroristas extranjeros.
- Cortar las fuentes de financiación de Dáesh.
- Impedir la filtración de armas convencionales avanzadas o tecnología armamentística dentro de las fronteras de Siria e Irak.

¹³⁵ Consejo de la UE. *Combatientes extranjeros: acciones consecutivas a las Conclusiones del Consejo Europeo de 30 de agosto de 2014*. 2 de octubre de 2014. Doc. 13146/1/14.

¹³⁶ Parlamento Europeo, Consejo de la UE. *Reglamento (CE) nº 1889/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativo a los controles de la entrada o salida de dinero efectivo de la Comunidad*. Diario Oficial de la Unión Europea, DO nº L 309 de 25.11.2005, p. 9-12.

¹³⁷ Consejo de la UE. *Líneas generales de la estrategia antiterrorista para Siria e Irak, con particular atención a los combatientes extranjeros*. 16 de enero de 2015. Doc. 5369/15.

- Crear en la región una capacidad de respuesta ante atentados terroristas.

En el Consejo JAI de diciembre de 2014, en el que también se discutió sobre combatientes extranjeros y retornados, los ministros mostraron su decepción por la falta de progresos en el expediente PNR y reiteraron la necesidad de mejorar el intercambio de información. Es decir, a pesar de las buenas intenciones que se desprendían de las conclusiones, estrategias, directrices y demás actos adoptados por el Consejo, los progresos reales en relación con el proceso de integración de la seguridad interior seguían siendo insuficientes, o decepcionantes en algunos casos. Lo más asombroso era que esos que se quejaban de la falta de progreso eran los mismos encargados de aplicar esas medidas, que casualmente ellos habían aprobado.

En el COSI también hubo movimiento. En la reunión del 18 de junio de 2014 el Comité tuvo la oportunidad de discutir otra vez sobre combatientes extranjeros, con ocasión de la presentación de un nuevo documento¹³⁸ elaborado por el Coordinador Antiterrorista y endosado por el Consejo de primeros de junio. Las delegaciones reconocieron la importancia de intercambiar información y de emplear las herramientas adecuadas, así como de progresar en relación con el PNR. También se mencionó el refuerzo de la seguridad y control fronterizos, el papel del sistema de información SIS II¹³⁹, la detección temprana de los procesos de radicalización y la cooperación con terceros países.

En el orden del día de la siguiente reunión del COSI, el 30 de septiembre, no se incluyó ningún punto específico sobre terrorismo, aunque se trató indirectamente en algunos, como en el de los resultados del Congreso europeo de jefes de policía celebrado en Europol los días 24 y 25 de septiembre, en el que se

¹³⁸ Consejo de la UE. *Combatientes extranjeros y retornados desde la perspectiva de la lucha contra el terrorismo, en especial por lo que respecta a Siria: situación actual y propuestas para futuros trabajos*. 27 de mayo de 2014. Doc. 9280/1/14.

¹³⁹ El Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) es un sistema de información a gran escala que almacena alertas sobre personas y objetos en relación con el control del espacio Schengen y cuya finalidad es garantizar la seguridad en dicho entorno. La información puede ser accedida por las autoridades responsables de los controles fronterizos, aduanas, las fuerzas y cuerpos de seguridad, así como las autoridades competentes para la expedición de visados de toda la zona Schengen (<http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/extranjeria/acuerdo-de-schengen/sistema-de-informacion-de-shengen>), consultado el 10 de marzo de 2021.

incorporaron recomendaciones como la urgente necesidad de asegurar el intercambio de información entre los Estados miembros y Europol sobre combatientes terroristas extranjeros.

Y el 10 de noviembre de 2014, la Presidencia italiana y la delegación austriaca presentaron la respuesta de sus respectivos países a los combatientes terroristas extranjeros e islamistas extremistas, destacando la necesidad de un triple enfoque europeo: definición, prevención y reacción. Tras resaltar que las medidas deberían ser puestas en práctica tanto por los Estados miembros como por la Unión Europea, la Presidencia concluyó reafirmando que el COSI prestaría especial atención a las cuestiones relacionadas con la lucha antiterrorista. No hay que olvidar que Italia fue uno de los países que el año anterior propuso ampliar la esfera de influencia del COSI, incluyendo sobre la lucha contra el terrorismo.

Así pues, en los cuatro primeros años de actividad del COSI se perpetraron algunos atentados terroristas dentro de las fronteras de la Unión Europea, si bien no de la magnitud de los de la primera década del siglo XXI, y se desarrolló el nuevo fenómeno de los combatientes extranjeros y los retornados, que algunos ya consideraban una de las principales amenazas a la seguridad interior de la Unión Europea. A diferencia de lo que ocurrió después de los grandes atentados de los años 2004 y 2005, no se registró una actividad similar de las instituciones europeas. Es decir, en líneas generales, tras los actos terroristas no se produjo una gran reacción directa que impulsara los avances en la europeización de la seguridad interior.

Ya ha quedado dicho que en el Eurobarómetro de otoño de 2010, el primer año del COSI, el terrorismo preocupaba al 15% de la opinión pública europea. Al año siguiente este porcentaje disminuyó hasta la mitad, el 7%, y continuó bajando en 2012 hasta alcanzar un 4%. Posteriormente, en 2013 y 2014 subió al 6% y al 11% respectivamente.

Por lo que respecta a lo que pensaban los europeos sobre las prioridades políticas, el Parlámetro de 2010¹⁴⁰ mostraba que la lucha antiterrorista había

¹⁴⁰ PARLAMENTO EUROPEO. *Eurobarómetro Especial 74.1/2010* [en línea]. [Consulta: 29 de mayo de 2020]. Disponible en web:

perdido peso entre las políticas que los encuestados consideraban que había que desarrollar a nivel de la Unión Europea, apareciendo en el tercer lugar con un 28%, superada por la pobreza y la protección del consumidor y la salud pública. En 2011 y 2012¹⁴¹ continuó su descenso, hasta el 22%, y perdiendo posiciones. Y como ocurría con la preocupación por el terrorismo, en el transcurso de los años 2013¹⁴² y 2014¹⁴³, el porcentaje ascendió hasta el 25% y 29%, ocupando el cuarto lugar en la clasificación.

Es decir, las políticas europeas, por el momento, no reaccionaban ante el terrorismo, pero sí lo hacía la inquietud de los ciudadanos. Esto iba a cambiar muy pronto.

5.4. ATENTADOS DE PARÍS EN ENERO DE 2015

El día 7 de enero de 2015 dos terroristas asaltaron la sede de la revista satírica Charlie Hebdo¹⁴⁴, en París, abriendo fuego contra los periodistas y el personal de seguridad. 11 personas perdieron la vida y otras 11 resultaron heridas antes de que los asaltantes abandonaran el lugar. En su huida, asesinaron a un policía e hirieron al conductor del vehículo que robaron para seguir escapando. Al Qaeda en la Península Arábiga reivindicó la autoría del atentado, declarando que

<<https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2010/europeans-and-the-crisis-ii/aggregate-report/es-aggregate-report-europeans-and-the-crisis-ii-201011.pdf>> (© European Union).

¹⁴¹ PARLAMENTO EUROPEO. *Eurobarómetro Especial 78.2/2012* [en línea]. [Consulta: 29 de mayo de 2020]. Disponible en web:

<<https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2013/one-year-to-go-2014-european-elections/analytical-summary/es-analytical-summary.pdf>> (© European Union).

¹⁴² PARLAMENTO EUROPEO. *Eurobarómetro Especial 79.5/2013* [en línea]. [Consulta: 29 de mayo de 2020]. Disponible en web:

<<https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2013/one-year-to-go-2014-european-elections-economic-social-part/analytical-synthesis/es-analytical-synthesis-2014-european-elections-economic-social-part.pdf>> (© European Union).

¹⁴³ PARLAMENTO EUROPEO. *Eurobarómetro Especial 82.4/2014* [en línea]. [Consulta: 29 de mayo de 2020]. Disponible en web:

<<https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2015/parlemeter-2014/analytical-synthesis/es-analytical-synthesis-parlemeter-2014.pdf>> (© European Union).

¹⁴⁴ Global Terrorism Database. GTD ID 201501070001.

había sido en represalia por la caricatura de Mahoma que la revista había publicado.

Dos días más tarde, también en París, un hombre armado retuvo como rehenes a empleados y clientes de un supermercado judío¹⁴⁵, reclamando que los autores del atentado anterior pudieran huir libremente. El secuestro acabó con el asalto de las fuerzas especiales de la policía francesa, que abatieron al terrorista. 4 rehenes murieron y 3 personas fueron heridas. El responsable de este hecho había jurado obediencia a Dáesh en un vídeo que fue difundido tras su muerte.

Aquí sí hubo una reacción inmediata por parte de las altas instituciones de la Unión Europea. En primer lugar, por invitación del Ministro del Interior francés, una docena de ministros de Justicia e Interior europeos, con la presencia del Comisario de Migraciones y Asuntos de Interior, del Coordinador Antiterrorista de la Unión Europea, del Fiscal General de los Estados Unidos y de autoridades de Interior de Estados Unidos y Canadá, se reunieron en París el día 11 de enero para condenar los atentados y reafirmar su compromiso contra el terrorismo, que plasmaron en la Declaración de París¹⁴⁶.

En la citada Declaración, los Ministros manifestaron su deseo de seguir cooperando con la sociedad civil para prevenir y detectar la radicalización y subrayaron la necesidad de potenciar la cooperación operativa entre servicios de seguridad. Se hizo especial mención a los contenidos de Internet y a la conveniencia de colaborar con los operadores para conseguir información y eliminar el material inapropiado, además de luchar contra la propaganda terrorista. Los Ministros se comprometieron a cooperar en el cumplimiento de la ley y a trabajar para reducir la oferta de armas de fuego ilegales en Europa. Se declararon dispuestos a hacer lo posible para compartir inteligencia sobre todo tipo de amenaza, en particular la procedente de los combatientes terroristas extranjeros, así como a avanzar hacia un marco europeo PNR. Finalizaron fijándose el objetivo de mejorar la cooperación internacional y agradeciendo la

¹⁴⁵ Global Terrorism Database. GTD ID 201501090002.

¹⁴⁶ Consejo de la UE. *“Paris Declaration” of 11 January 2015*. 16 de enero de 2015. Doc. 5322/15.

desarrollada con los Estados Unidos y Canadá. Es decir, los ministros apuntaron muchos de los asuntos que se iban a desarrollar en los años siguientes.

El COSI se reunió el 20 de enero para preparar el Consejo JAI informal celebrado en Riga los días 29 y 30 de enero, que se dedicó en exclusiva al terrorismo. El único punto del orden del día de la reunión extraordinaria del COSI del 20 de enero de 2015 era la lucha contra el terrorismo, más específicamente, la preparación de esa sesión informal del Consejo JAI en Riga. La delegación francesa informó al Comité sobre los actos terroristas perpetrados en París e identificó 7 áreas de acción prioritarias:

- El refuerzo de los controles en las fronteras exteriores del área Schengen.
- La creación de una lista europea de pasajeros (PNR).
- La mejora del intercambio de información y el análisis de riesgos.
- El incremento de la cooperación en relación con el tráfico de armas.
- La lucha contra la radicalización y el terrorismo en Internet.
- La prevención de la radicalización y el terrorismo.
- La cooperación con terceros estados.

La delegación de Bélgica también se dirigió al COSI para explicar las últimas operaciones contra el terrorismo en su país.

El Coordinador Antiterrorista recordó que en los dos años anteriores se habían acordado varias medidas importantes, pero que de lo que se trataba en esos momentos era de ampliar y acelerar la puesta en práctica de las mismas. Aprovechó su intervención para poner encima de la mesa algunas propuestas nuevas, como la de crear un Centro Antiterrorista Europeo en Europol. Esta sugerencia del Coordinador levantó las suspicacias de algunos Estados miembros. En lo que no hubo muchas dudas fue en la necesidad de mejorar el intercambio de información o de la existencia del PNR. Los Estados miembros también se manifestaron por una mayor eficacia de los sistemas de información, por la mejora del control de las fronteras exteriores, incluso por el incremento de la cooperación en la lucha contra el tráfico de armas, en este último caso aprovechando las herramientas que el ciclo político había puesto a disposición de las autoridades de seguridad interior.

Todos estos asuntos fueron abordados en el citado Consejo informal de Riga, la primera reunión del Consejo JAI tras los atentados. Bajo la conmoción por los atentados de París, la Presidencia letona ajustó el orden del día de esa reunión informal para dedicar toda la sesión a debatir acerca de la lucha antiterrorista de la Unión Europea, sobre la base de la declaración conjunta adoptada en París el día 11 de ese mes. Se añadió un punto sobre los aspectos judiciales de la lucha contra el terrorismo.

Como si no hubiera habido ya suficientes señales, los Ministros europeos se dieron cuenta de que los esfuerzos antiterroristas debían potenciarse, tanto a nivel nacional como a nivel de la Unión Europea, y que el terrorismo, la radicalización, el reclutamiento y la financiación del terrorismo se erigían como las principales amenazas comunes a la seguridad interior de la Unión Europea. Resaltaron la necesidad de seguir trabajando para reforzar la respuesta nacional y europea ante esta amenaza. Las nuevas iniciativas se deberían adoptar bien para incrementar la eficacia de las medidas ya existentes, bien para ajustar los instrumentos disponibles para asegurar una adecuada respuesta a la amenaza. Extrañamente, parecía descartarse la posibilidad de diseñar nuevas acciones, aunque se destacaba la importancia de proporcionar una respuesta conjunta.

El Consejo se refirió nuevamente al PNR, mostrando su “determinación” de ponerlo en marcha sin más retrasos. Y continuó insistiendo en todas aquellas medidas que ya se venían apuntando desde varios años antes y que se habían reiterado en la Declaración de París, en la reunión del COSI y que se repetirían en muchas otras ocasiones: más intercambio de información, mejor explotación de los sistemas de información, refuerzo del control de fronteras exteriores, lucha contra la financiación del terrorismo. Quizás el tema más novedoso, aunque ya se había citado, era la cooperación en la lucha contra el tráfico de armas.

Todo lo anterior se plasmó en una declaración conjunta¹⁴⁷ para su consideración por los jefes de Estado o de gobierno, aprobada en una reunión informal del Consejo Europeo del 12 de febrero de 2015, y que se convirtió en el documento

¹⁴⁷ Consejo de la UE. *Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno - Proyecto de declaración de los miembros del Consejo Europeo*. 11 de febrero de 2015. Doc. 6112/15.

de referencia para la actuación de las instituciones y organismos europeos en los siguientes meses (Díaz, 2017).

El Consejo de Asuntos Generales reunido el 9 de febrero también contribuyó a los trabajos preparatorios de esa reunión informal del Consejo Europeo. Reconociendo la competencia de los Estados miembros, los ministros, que instaban a una actuación global contra el terrorismo, se mostraban convencidos de que la UE como tal podía aportar un valor añadido en muchos aspectos. Insistían en las medidas de prevención del terrorismo y reclamaban que se intensificara con urgencia la actuación exterior contra esta lacra, en particular en la cuenca mediterránea, Oriente Medio, África del Norte y el Sahel. Algunas medidas concretas, a partir de las que ya se estaban llevando a cabo en el ámbito JAI, eran reforzar las asociaciones con países clave, apoyar la creación de capacidades en terceros países interesados y el desarrollo de marcos de intercambio de información, el apoyo a las iniciativas internacionales para luchar contra la radicalización y el terrorismo, el fomento de la cooperación internacional bilateral y multilateral, y la atención a los factores subyacentes y las crisis, por el papel que desempeñan en el contexto de la radicalización y el reclutamiento terrorista.

En la reunión informal del Consejo Europeo, cinco semanas después de los atentados de París, los dirigentes acordaron orientar los trabajos de la Unión Europea y de los Estados miembros en los siguientes meses, centrándose en la garantía de la seguridad de los ciudadanos, la prevención de la radicalización y la cooperación internacional, y se reclamaba la adopción de una serie de medidas específicas, entre las que se incluían algunas ya reiteradas:

- La adopción de una Directiva europea sobre el registro de nombres de pasajeros (PNR).
- La plena utilización del marco de Schengen, sobre todo mediante controles sistemáticos y coordinados en las fronteras exteriores sobre la base de indicadores de riesgo.
- La cooperación en la lucha contra el tráfico de armas y la financiación del terrorismo.

- La eliminación de los contenidos extremistas y que fomentan el terrorismo en Internet.
- La respuesta a crisis y conflictos en los países de la vecindad meridional y la cooperación con terceros países en asuntos de seguridad.

La Presidencia se comprometió a hacer avanzar todo el trabajo realizado en los últimos años en este campo, implicando a los actores más relevantes. Para ello, elaboró una serie de orientaciones¹⁴⁸ a tener en cuenta en la siguiente sesión del Consejo JAI:

- Una aplicación reforzada del código de fronteras Schengen, mediante la grabación de información relevante para la lucha antiterrorista, controles sistemáticos en las fronteras exteriores y el adiestramiento de los guardias de fronteras para poder poner en práctica todas estas medidas. La Comisión Europea se encargaría de formalizar los acuerdos en el Manual Schengen y a proporcionar el necesario apoyo, incluido el financiero.
- La mejora de la capacidad de notificación de contenidos de Internet, dado que se consideraba uno de los facilitadores de la radicalización hacia el terrorismo. Europol debería desarrollar el proyecto “Vigilancia de la Red”, con los objetivos de coordinar y compartir la identificación de contenido extremista, asegurar que las notificaciones se realizan con celeridad, apoyar las investigaciones de las autoridades competentes y actuar como centro de excelencia.
- La lucha contra el tráfico ilícito de armas de fuego, que ya había sido identificada como una prioridad en el ciclo político de la UE, pero que las enseñanzas extraídas de los últimos atentados terroristas habían aconsejado potenciar. De hecho, se recomendaba que el COSI abordara este asunto de manera prioritaria.
- El incremento del intercambio de información y la cooperación operativa. La Presidencia reconoció los esfuerzos realizados en este campo, pero consideraba que no eran suficientes. El Comité de Seguridad Interior

¹⁴⁸ Consejo de la UE. *Lucha contra el terrorismo: actuación consecutiva a la declaración de 12 de febrero de los miembros del Consejo Europeo y a la declaración conjunta de Riga de 29 de enero de los ministros de Justicia y Asuntos de Interior de la UE - Ejecución de medidas*. 6 de marzo de 2015. Doc. 6891/15.

debería comprobar regularmente que los Estados miembros estaban alimentando las bases de datos pertinentes.

El Consejo JAI de 12 y 13 de marzo de 2015 también se centró fundamentalmente en la lucha contra el terrorismo, identificando varios campos en los que se podía avanzar de manera significativa y debatiendo la ejecución de las medidas incluidas en la declaración del Consejo Europeo, en la declaración de Riga y en las orientaciones de la Presidencia. Los Ministros formularon orientaciones políticas respecto de los ámbitos en los que podían lograrse resultados en los siguientes meses. Así, acordaron aplicar sin demora controles sistemáticos en las bases de datos pertinentes de documentos y personas basándose en un enfoque de evaluación del riesgo. Coincidieron en la necesidad de posibilitar la consulta en tiempo real de las bases de datos en la comprobación de los documentos de viaje. También se aprobó la creación de la Unidad de Notificación de Contenidos de Internet de la UE (EU IRU) en Europol sobre la base de los principios establecidos en las orientaciones del documento 6891/15¹⁴⁸, con la participación de los Estados miembros, la Comisión y otras partes interesadas y teniendo en cuenta los recursos necesarios para garantizar el trabajo de la Unidad, que debería entrar en funcionamiento antes del 1 de julio de ese año. Otro de los acuerdos fue el relativo a la lucha contra el tráfico ilícito de armas de fuego y la mejora del intercambio de información y cooperación operativa, que sería objeto de seguimiento en el COSI. Y, finalmente, resolvió seguir trabajando con el Parlamento Europeo para avanzar en la Directiva PNR.

Unos días más tarde, el 26 de marzo, le tocó al COSI discutir sobre la lucha antiterrorista. Como no podía ser de otra forma, sus integrantes coincidieron en que el intercambio de información era esencial para combatir el terrorismo y se compartieron ideas sobre cómo aprovechar el potencial de los sistemas de información. Sin embargo, varias delegaciones expresaron nuevamente sus dudas sobre la creación del Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo. También cuestionaron la posibilidad de que Europol se constituyera en el principal medio para compartir información e inteligencia entre los Estados miembros, dado que ya existía cooperación bilateral y multilateral entre los servicios nacionales de seguridad. Los responsables de Europol tuvieron que

aclarar que sus cometidos iban a ser complementarios a los ya existentes y que no tenían ambición de convertirse en una agencia de inteligencia.

Finalmente, no todos los aspectos tratados en esta reunión consiguieron el consenso de los Estados miembros, por lo que se acordó continuar debatiendo sobre ellos en una próxima convocatoria.

La lucha contra el terrorismo también se abordaba en otros ámbitos, como el del blanqueo de capitales. El Consejo de Agricultura y Pesca del 20 de abril de 2015 llegó a un acuerdo sobre las nuevas normas destinadas a evitar el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, que seguían las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), considerado una referencia mundial en este campo.

Este expediente se había iniciado en febrero de 2013, cuando la Comisión presentó un paquete integrado compuesto por una Directiva y un Reglamento. Como resultado, se aprobaba la Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y el Consejo relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo y el Reglamento (UE) 2015/847 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la información que acompaña a las transferencias de fondos (Reglamento contra el blanqueo). El propósito de esta Directiva era eliminar cualquier ambigüedad en la directiva anterior y la legislación asociada, y mejorar la coherencia de las normas contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en todos los países de la UE. Entró en vigor el 25 de junio de 2015 y tenía que adquirir rango de ley en los países de la UE a más tardar el 26 de junio de 2017. No obstante, dicho plazo se ha prorrogado con varias modificaciones, en particular la Directiva (UE) 2018/843, que debía incorporarse plenamente a la legislación nacional de los países de la UE antes del 10 de enero de 2020. La ventaja de las directivas es que son vinculantes, a diferencia de las conclusiones o planes de acción, a pesar de que pueden haber sido aprobados por las máximas autoridades políticas.

En el Consejo JAI de mediados de junio de 2015 se habló de aquellos aspectos de la lucha antiterrorista en los que se habían alcanzado progresos tangibles, aunque también se resaltó la necesidad de continuar el esfuerzo, en particular

en cuanto a la Directiva PNR, la lucha contra el tráfico de armas, la lucha contra la radicalización, la gestión de fronteras y el intercambio de información.

Estos progresos se habían descrito en uno de los documentos¹⁴⁹ incluidos para debate en la sesión del Consejo. En concreto, se constataba el incremento de consultas de documentos de viaje en las bases de datos correspondientes, así como del número de controles sobre personas que disfrutaban del derecho de libre circulación, sobre la base de un análisis de riesgos. Pero no era bastante, por lo que los Ministros animaban a continuar el trabajo.

En cuanto a cooperación operativa e intercambio de información, a pesar de que eran temas recurrentes desde hacía años, los avances habían sido mínimos. Aunque sí se había observado que desde enero de 2015 los Estados miembros venían facilitando cada vez más información sobre combatientes terroristas extranjeros al sistema de información. Europol y Eurojust habían presentado propuestas acerca de cómo mejorar sus plataformas y servicios, y una de las sugerencias, que ya había sido expuesta anteriormente por el Coordinador Antiterrorista, fue la de establecer en Europol el Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo, que debería estar en funcionamiento a partir de primeros de 2016. En este centro se integraría la Unidad de notificación de contenidos de internet de la UE (UE IRU), cuya fase piloto comenzaría dos semanas más tarde, según lo acordado en el Consejo JAI del 12 de marzo.

Por lo que respecta a la cooperación entre servicios de seguridad nacionales, se animó a compartir inteligencia estratégica con las correspondientes instituciones de la Unión Europea y que esa cooperación no se quedara, como tradicionalmente venía ocurriendo, a nivel bilateral o multilateral pero fuera del marco europeo.

En donde no se conseguía la fluidez deseada era en la Directiva PNR, un asunto que se remontaba a varios años antes y que se venía reiterando en la mayoría de las discusiones sobre seguridad interior. En febrero de 2011 la Comisión Europea ya había presentado la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo

¹⁴⁹ Consejo de la UE. *Lucha contra el terrorismo: medidas consecutivas de la declaración de los miembros del Consejo Europeo del 12 de febrero de 2015, en materia de lucha antiterrorista*. 11 de junio de 2015. Doc. 9418/1/15.

y del Consejo sobre el uso de datos del registro de nombres de pasajeros (PNR) en materia de lucha antiterrorista y contra la delincuencia grave. En el Consejo JAI del 9 de junio de 2011, la mayoría de Estados miembros expresaron su acuerdo general sobre el fondo y la forma, aunque algunos informes observaban serias implicaciones con los principios de necesidad y proporcionalidad en la limitación de derechos fundamentales, lo que provocó la reapertura de debates que se consideraban ya cerrados. En abril del año siguiente, la Presidencia danesa presentó un nuevo paquete que recogió el respaldo suficiente como para iniciar las negociaciones con el Parlamento Europeo, pero tampoco pudo fructificar por el bloqueo del Parlamento a este y otros expedientes JAI. En junio de 2013, la Presidencia irlandesa hizo un nuevo intento por avanzar en este caso, pero la Comisión LIBE¹⁵⁰ del Parlamento Europeo había rechazado previamente la propuesta legislativa. Esta oposición no consiguió devolver la iniciativa legislativa a la Comisión, pero se requirió un intenso trabajo en todos los niveles para lograr que el Parlamento Europeo encargara de nuevo a la Comisión LIBE continuar trabajando en esta iniciativa. Además, como consecuencia de la creciente amenaza que para la seguridad interior suponían los yihadistas que viajaban a zonas de conflicto y posteriormente retornaban a suelo europeo, varios Ministros de Interior decidieron remitir una carta al Presidente de la Comisión LIBE para subrayar la importancia de contar con una norma como la Directiva PNR para luchar contra el terrorismo y animar a finalizar los trabajos cuanto antes.

Dos años después, en 2015, los Estados miembros seguían insistiendo en la necesidad de contar con esa herramienta, que todavía debería esperar un poco más.

5.5. ATENTADOS EN COPENHAGUE Y EN EL TREN THALYS

Los atentados de enero en París tuvieron una réplica un mes más tarde en Copenhague. El día 14 de febrero, un individuo abrió fuego en un centro cultural en el que se mantenía un debate sobre la libertad de expresión, resultando un

¹⁵⁰ Comisión de libertades civiles, justicia y asuntos de interior.

civil muerto y tres policías heridos¹⁵¹. Entre los asistentes al citado debate se encontraban el dibujante sueco Lars Vilks, famoso por su viñeta de Mahoma en 2007, y el embajador francés en Copenhague.

Horas más tarde, también en la capital danesa, el mismo individuo asesinó a tiros un guarda de seguridad e hirió a dos policías en una ceremonia religiosa judía¹⁵².

Ningún grupo terrorista reivindicó los atentados. Sin embargo, poco después del segundo tiroteo, la policía danesa abatió a un ciudadano danés de ascendencia palestina, posiblemente radicalizado en prisión, al que se le atribuyó la responsabilidad¹⁵³.

Y el 21 de agosto de 2015, un miembro de Dáesh provisto de armas de fuego y armas blancas intentó una matanza en un tren de alta velocidad francés que cubría el trayecto entre Ámsterdam y París. El hecho se saldó con tres pasajeros heridos y sin víctimas mortales, gracias a la reacción de varios pasajeros, que fueron capaces de reducir al agresor¹⁵⁴.

Aunque no hubo que lamentar muertes, esta acción terrorista tuvo cierta repercusión en la Unión Europea. El COSI se refirió a este incidente en su reunión del 21 de septiembre de 2015. Además de debatir sobre el estado de situación de las medidas contenidas en la Declaración del Consejo Europeo tras los atentados de enero en París, el Comité tomó nota de la Declaración de París¹⁵⁵ del 29 de agosto de 2015, acordada por Ministros de 9 Estados miembros, en presencia del Comisario Europeo de Migración, Asuntos Internos y Ciudadanía y del Coordinador Antiterrorista. La delegación francesa reiteró la necesidad de progresar en asuntos ya tratados una y otra vez: PNR, fronteras exteriores, financiación del terrorismo, armas de fuego.

¹⁵¹ Global Terrorism Database. GTD ID 201502140030.

¹⁵² Global Terrorism Database, GTD ID 201502140031.

¹⁵³ CENTRO DE ANÁLISIS Y PROSPECTIVA. *Grandes atentados. Copenhague. Febrero de 2015* [en línea]. [Consulta: 27 de julio de 2021]. Disponible en web: <https://intranet.bibliotecasgc.bage.es/intranet-tmpl/prog/local_repository/documents/16382.pdf>.

¹⁵⁴ Global Terrorism Database. GTD ID 201508210035.

¹⁵⁵ Consejo de la UE. *"Déclaration de Paris" du 29 août 2015*. 1 de septiembre de 2015. Doc. 11594/15.

Durante el almuerzo de trabajo de los Ministros de Transporte del día 8 de octubre de 2015, discutieron sobre el aumento de la seguridad ferroviaria, mejorando la cooperación transfronteriza en la lucha contra el terrorismo. El Consejo JAI que se celebró en esos días tomó nota de los resultados de esa discusión y apoyó la iniciativa de la Comisión Europea de poner en marcha un estudio sobre medidas concretas en el campo de la seguridad ferroviaria.

En esa misma sesión se aprobaron unas conclusiones¹⁵⁶ sobre el uso de medios de lucha contra el tráfico de armas, invitando a los Estados miembros y resto de actores relevantes a adoptar las medidas necesarias para poner en marcha esas acciones. En concreto, se animó a los Estados miembros a introducir datos sobre armas de fuego buscadas en los sistemas de información europeos y también de Interpol, a facilitar a Europol información pertinente sobre investigaciones en curso, delitos cometidos y detenciones de terroristas con incautación de armas de fuego, así como a participar en las actividades previstas en el ciclo político de la UE relativas a la prioridad armas de fuego. La Comisión recibió el encargo de revisar la Directiva 91/477/CEE sobre el control de la adquisición y tenencia de armas, y a presentar un reglamento sobre unas normas mínimas para inutilización de armas de fuego. Y a Europol se le pidió que supervisara estrechamente la amenaza que suponían las armas de fuego, en especial el comercio ilegal a través de la Red abierta y la Red oscura (*Darknet*), y a coordinar investigaciones y operaciones transfronterizas contra el tráfico en línea.

Como seguimiento de las medidas adoptadas tras los atentados de París, el Consejo tomó nota del informe del Coordinador Antiterrorista y acordó cinco medidas a corto plazo¹⁵⁷ sobre las que se debería progresar antes del Consejo de diciembre:

¹⁵⁶ Consejo de la UE. *Conclusiones del Consejo sobre el refuerzo del uso de medios para combatir el tráfico ilícito de armas de fuego – Conclusiones del Consejo (8 de octubre de 2015)*. 9 de octubre de 2015. Doc. 12892/15.

¹⁵⁷ Consejo de la UE. *Lucha contra el terrorismo: aplicación de acciones a corto plazo*. 5 de octubre de 2015. Doc. 12551/15.

- La operacionalización de los indicadores de riesgo comunes, elemento importante para su aplicación en los puntos de cruce de fronteras. Las posibles opciones se discutirían en el COSI.
- El refuerzo de los controles fronterizos alimentando y consultando el Sistema de Información Schengen II y la base de datos de documentos sustraídos y perdidos (SLTD) de Interpol.
- El intercambio de información, tanto desde un punto de vista cualitativo como cuantitativo. Aquí se destacó que más de la mitad del total de contribuciones procedía de solo 5 Estados miembros y un tercer estado. Esto demostraba que la mayoría de autoridades nacionales se seguían resistiendo a compartir información, a pesar de los acuerdos alcanzados en el seno de la Unión Europea. Una de las vías para intentar invertir esta situación era la inminente creación del Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo (ECTC), sobre cuyo desarrollo Europol debía informar antes de que finalizara el año.
- La prevención de la radicalización en Internet, para lo que se pidió un esfuerzo adicional a los Estados miembros, puesto que la Unidad de la UE de Notificación de Contenidos de Internet, recientemente puesta en marcha, no tenía asegurado el presupuesto para el año siguiente, y el proyecto del Equipo Consultivo sobre Comunicaciones Estratégicas relativas a Siria¹⁵⁸ (SSCAT) tenía fecha prevista de finalización a mediados de 2016.
- El vínculo interno/externo, ya que desde primeros de año se venía exigiendo incrementar la utilización de los instrumentos JAI en la cooperación de la UE en la lucha contra el terrorismo en la región de Oriente Próximo y Norte de África (MENA), sobre todo para desarrollar marcos para el intercambio de información y formas de que las agencias de la UE se comprometieran más estratégicamente con los países de la

¹⁵⁸ Red de Estados miembros para examinar la manera de desanimar a sus ciudadanos a viajar a Siria y otras zonas de conflicto para unirse a grupos terroristas. En esta red se han compartido buenas prácticas en este campo, intercambiando experiencias en investigación, redes sociales y estrategias de comunicación para contrarrestar las campañas del extremismo violento. Se trataba de una de las propuestas presentadas en 2014 por el Coordinador Antiterrorista (doc. 9280/1/14).

zona a fin de reforzar la aplicación de la legislación y la cooperación judicial.

Además de estas acciones a corto plazo, la Presidencia destacó la necesidad de seguir comprometidos activamente con el Parlamento Europeo en cuanto al sistema de la UE para el registro de nombres de los pasajeros (PNR).

El año 2015 había comenzado con la tremenda sacudida de dos atentados terroristas en la capital francesa. Desde los brutales atentados de la primera década del siglo XXI, los actos de terror cometidos en suelo europeo no habían provocado grandes reacciones entre los dirigentes europeos, con lo que se había perdido la inercia que parecía iba a conducir la seguridad interior de la Unión Europea hacia una mayor integración. El resultado global no se podría calificar de plenamente satisfactorio, a pesar de las muchas iniciativas propuestas.

Los atentados de París, como ya ocurriera con el 11-S, el 11-M y el 5-J, provocaron un nuevo terremoto en la opinión pública y reactivaron el impulso integrador de la seguridad interior, si bien no lograron vencer todos los obstáculos.

En otoño de 2015 el terrorismo se había convertido, tras la inmigración, en el segundo asunto de mayor preocupación para los ciudadanos europeos¹⁵⁹, con un 25%, 19 puntos más que en primavera del año anterior. En cuanto a las políticas que deberían tener prioridad, la lucha contra el terrorismo había promocionado un puesto, hasta colocarse como la tercera prioridad, según el 34% de los encuestados.

Pero ese año 2015 acabó mucho peor de como lo había comenzado, por lo que al terrorismo se refiere.

¹⁵⁹ COMISIÓN EUROPEA. *Standard Eurobarometer 84/Autumn 2015. Public opinion in the European Union* [en línea]. [Consulta: 29 mayo de 2020]. Disponible en web: <<https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=55882>> (© European Union).

5.5. ATENTADOS DE PARÍS EN NOVIEMBRE DE 2015

El 13 de noviembre de 2015, ocho acciones terroristas simultáneas dejaron 137 muertos y 413 heridos¹⁶⁰ en París:

- Un terrorista suicida murió al hacer explotar el artefacto que portaba cerca del Estadio de Francia, donde se disputaba un partido de fútbol. Solo hubo que lamentar 34 heridos.
- Un segundo terrorista suicida en el mismo lugar hirió a otras 34 personas.
- El tercer terrorista suicida en el estadio de fútbol mató a una persona.
- Otros 3 terroristas suicidas abrieron fuego en la sala de conciertos *Bataclan*. Además de los 3 asesinos, murieron 90 personas y 217 fueron heridas. 20 civiles fueron retenidos durante dos horas.
- Un acto suicida en el restaurante *Comptoir Voltaire* provocó 18 heridos y la muerte del terrorista.
- 2 individuos dispararon contra los clientes de la terraza del bar La Belle Equipe, matando a 19 e hiriendo a 26.
- 2 individuos dispararon en el Café *Bonne Bière*, dejando 5 muertos y 24 heridos.
- 2 individuos abrieron fuego contra los restaurantes *Le Carillon* y *Le Petit Cambodge*, asesinando a 15 personas y dejando 26 heridos.

Dáesh reivindicó los atentados, ejecutados en venganza por la participación de Francia en la coalición liderada por los Estados Unidos contra esa organización terrorista.

En esta ocasión no se trataba de un ataque dirigido contra un objetivo concreto, como fue el de Charlie Hebdo. O contra un colectivo determinado, como el caso del Museo Judío de Bruselas. Era una serie de atentados indiscriminados, como en Madrid o Londres, que perseguían causar el mayor número posible de víctimas entre la población civil. Además de la conmoción ante tanta destrucción, a los ciudadanos franceses, y al resto de ciudadanos europeos, les resultaría difícil sustraerse del temor a verse envueltos en una acción semejante. No era

¹⁶⁰ Global Terrorism Database. GTD IDs 201511130002, 201511130003, 201511130004, 201511130005, 201511130006, 201511130007, 201511130008, 201511130009.

una acción contra policías, contra militares o políticos. El siguiente objetivo terrorista podía ser cualquier persona que se encontrara en cualquier lugar concurrido de cualquier país de la Unión Europea.

El impacto sobre la opinión pública europea fue inmediato. En el primer Eurobarómetro¹⁶¹ realizado tras los atentados, la preocupación por el terrorismo subió hasta el segundo lugar, solo por detrás de la inmigración, con un 39%, 14 puntos más que en otoño de 2015 y 22 puntos más que un año antes.

El Parlámetro de 2016 arrojó unos resultados parecidos, aunque la encuesta se realizó al año siguiente de los atentados. Un 42% de los ciudadanos preguntados consideraron que la lucha contra el terrorismo debía ser una de las políticas que el Parlamento Europeo debería promover prioritariamente, situándola en segundo lugar tras la lucha contra la pobreza.

El 16 de noviembre, solo 3 días después de la matanza terrorista, se convocó una reunión extraordinaria del COSI para discutir la respuesta estratégica a los atentados y para preparar el Consejo JAI del día 20. Se hizo referencia a la declaración conjunta de los jefes de estado o de gobierno y de los dirigentes de las instituciones de la Unión Europea del 15 de noviembre en la que se confirmaba el PNR, la seguridad de las armas de fuego y el refuerzo de las fronteras exteriores como las prioridades a abordar por el Consejo y se destacó que los ciudadanos esperaban medidas concretas, tangibles y potentes. Europol, tras comentar brevemente el apoyo prestado tras los atentados, sugirió tres elementos que podrían contribuir a maximizar la cooperación: mejorar el intercambio de información; crear equipos operativos en Europol para la lucha antiterrorista; reflexionar sobre una metodología para el terrorismo basada en el ciclo político. Esta última idea no era nueva. La delegación española ya la había apuntado en alguna ocasión, cuando el Comité no estaba todavía preparado para colocar el terrorismo al mismo nivel de cooperación que la delincuencia organizada.

¹⁶¹ COMISIÓN EUROPEA. *Standard Eurobarometer 85/Spring 2016. Public opinion in the European Union* [en línea]. [Consulta: 29 mayo de 2020]. Disponible en web: <<https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=60316>> (© European Union).

Los miembros del COSI coincidieron en los asuntos ya clásicos, como un PNR ambicioso o el incremento de esfuerzos en la lucha contra el tráfico de armas. Precisamente sobre las armas, la Comisión Europea anunció que un par de días más tarde estaba previsto aprobar la normativa sobre inutilización y presentar una propuesta para revisar la Directiva 91/477/CEE de armas de fuego, que estaba en vigor desde 1991, aunque enmendada en 2008. Efectivamente, la Comisión presentó un informe con la propuesta de revisión, encaminada a reducir la inseguridad jurídica y así facilitar la función de las autoridades nacionales de policía e investigación. Pero esa revisión, aunque se debatió este asunto en diferentes ocasiones, no tuvo lugar. Hubo que esperar hasta 2017 para una nueva modificación de la Directiva 91/477/CEE.

La Presidencia luxemburguesa y el Coordinador Antiterrorista apuntaron las cuestiones más urgentes a discutir por los Ministros¹⁶²:

- El acuerdo sobre la normativa para la inutilización de armas de fuego, así como el incremento de la cooperación operativa en el marco del ciclo político.
- Las medidas a adoptar a nivel europeo para mejorar la seguridad de las fronteras exteriores y aumentar el intercambio de información.
- La lucha contra la financiación del terrorismo.

En esa reunión del COSI se resaltó que algunos Estados miembros continuaban sin facilitar el intercambio de información y se requirió que las decisiones adoptadas por los Ministros se aplicaran por los encargados de materializarlas.

Al día siguiente, 17 de noviembre, el Ministro de Defensa francés invocó, por primera vez, la cláusula de defensa mutua recogida en el artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea, solicitando asistencia y ayuda bilateral del resto de Estados miembros. Los Ministros de Defensa expresaron su apoyo unánime y su disposición para proporcionar todo lo necesario, en función de las discusiones bilaterales que la delegación francesa mantendría en los días siguientes.

¹⁶² Consejo de la UE. *Follow-up to the recent terrorist attacks in Paris*. 16 de noviembre de 2015. Doc. 14122/15.

Una semana más tarde de los atentados, el Consejo celebró una reunión extraordinaria para garantizar el seguimiento de las medidas en vigor y abordar el modo de potenciar la respuesta de la Unión Europea. Los Ministros de Justicia y de Interior aseguraron que estos atentados se consideraban como un ataque a los valores europeos de libertad, democracia, derechos humanos y estado de derecho. Los Ministros de Justicia francés y belga se congratularon de la cooperación operativa entre ambos países, pero resaltaron la importancia de reforzar esa cooperación a nivel europeo. El Ministro francés de Interior insistió en los tres asuntos que requerían una respuesta inmediata: la Directiva PNR, los controles en las fronteras exteriores y las armas de fuego.

Todos los asistentes a la reunión coincidieron en la necesidad de acelerar la puesta en práctica de lo recogido en la Declaración del Consejo Europeo del 12 de febrero, justo después de los atentados de Charlie Hebdo. Además de los tres temas citados por el representante francés, se mencionaron expresamente el intercambio de información, la financiación terrorista y la respuesta de la justicia penal al terrorismo. Estos aspectos se desarrollaron en las Conclusiones aprobadas por el Consejo¹⁶³, que puso especial énfasis en la rápida ejecución de las medidas incluidas. En concreto, le puso fecha límite a la Directiva PNR, cuya finalización esperaba antes de que acabara el año; reclamó el inmediato refuerzo de controles fronterizos, de manera sistemática y coordinada, y el registro de los inmigrantes ilegales; encargó a Frontex contribuir a la lucha contra el terrorismo; pidió incrementar la cooperación entre servicios policiales y mejorar el empleo de los sistemas de información; estableció la fecha de 1 de enero de 2016 como la de entrada en funcionamiento del Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo de Europol¹⁶⁴, exigiendo a los Estados miembros que destacaran personal en el mismo para formar un equipo de apoyo a la investigación

¹⁶³ Consejo de la UE. *Conclusiones del Consejo de la UE y de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo en materia de lucha antiterrorista - Conclusiones del Consejo (20 de noviembre de 2015)*. 20 de noviembre de 2015. Doc. 14406/15.

¹⁶⁴ Se puso en marcha el 25 de enero de 2016. Se trata de una plataforma en la que los Estados miembros pueden promover el intercambio de información y la cooperación operativa para el seguimiento e investigación de combatientes terroristas extranjeros, de tráfico de armas de fuego ilegales, de propaganda en línea y de financiación del terrorismo (<https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-counter-terrorism-centre-ectc>).

transfronteriza en caso de incidentes terroristas graves en la Unión Europea; y ordenó al COSI que se coordinara con los grupos de trabajo del Consejo, con la Comisión y con las Agencias para asegurar la puesta en marcha de las medidas operativas acordadas, y que examinara la posibilidad de desarrollar una metodología para un enfoque multilateral y estructurado para la cooperación operativa a la hora de contrarrestar las amenazas terroristas.

Los Ministros también decidieron acelerar la cooperación operativa, instando a los Estados miembros a asegurar la grabación de información en los sistemas europeos sobre combatientes extranjeros, a interconectar sus bases de datos nacionales y a apoyar el lanzamiento del Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo en Europol.

El COSI se reunió de nuevo el 24 de noviembre de 2015. La delegación belga informó a sus colegas europeos de las recientes operaciones antiterroristas y de las investigaciones llevadas a cabo y agradeció a otros Estados miembros las informaciones que había recibido. La Comisión adelantó sus intenciones de sustituir la Decisión Marco 2002/475/JAI sobre terrorismo por una nueva Directiva sobre lucha contra el terrorismo, aunque como cada vez que se intentaba avanzar en instrumentos vinculantes para el conjunto de países de la Unión Europea, el proceso para su definitiva consolidación no iba a ser precisamente ágil.

Se presentó un informe del Coordinador Antiterrorista¹⁶⁵, que posteriormente examinarían los Ministros en el Consejo JAI de los días 3 y 4 de diciembre, y se analizaron los resultados de un cuestionario que el Coordinador había distribuido sobre el uso de las bases de datos SIS II y de Interpol, que mostraban un incremento de las grabaciones y del uso de los sistemas, pero insuficiente y desigual entre Estados miembros.

Europol, en cumplimiento del mandato que había recibido de los Ministros JAI, informó acerca de las actividades en apoyo de las investigaciones tras los atentados de París, de los progresos constatados en el intercambio de

¹⁶⁵ Consejo de la UE. *Informe: Situación de la aplicación de la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015 en materia antiterrorista*. 23 de noviembre de 2015. Doc. 14438/15.

información antiterrorista y sobre el desarrollo del Centro Europeo contra el Terrorismo. Con el establecimiento de este órgano se pretendía generar confianza y concienciar a las autoridades nacionales sobre los instrumentos de cooperación existentes. El COSI había quedado encargado de supervisar su creación, así como la de la Unidad de Notificación de Contenidos de Internet. Otro de los cometidos asignados al COSI fue el de desarrollar un plan de aplicación de la Estrategia de Seguridad Interior 2015-2020, aprobada por el Consejo JAI del 15 y 16 de junio de ese año. En concreto, el Consejo¹⁶⁶ encargaba al COSI, en estrecha cooperación con la Comisión y otros actores, como el Servicio Europeo de Acción Exterior, un documento de ejecución específico con una lista de medidas prioritarias para poner en marcha la Estrategia cuanto antes. Además, debía supervisar, conjuntamente con la Comisión, los progresos en su ejecución, así como informar periódicamente al Consejo de esos progresos. Este documento fue completado un mes más tarde¹⁶⁷.

En cuanto a intercambio de información, los datos proporcionados por Europol mostraban que algunos Estados miembros habían comenzado a tomarse en serio este asunto. Si a finales de 2014 sólo 2 países habían grabado un total de 18 combatientes extranjeros en los sistemas de Europol, cuatro meses más tarde ya eran más de 1.110. Y a finales de septiembre las entradas eran de alrededor de 1.500, con las contribuciones de 14 Estados miembros, 5 terceros países e Interpol. Los atentados del 13 de noviembre provocarían otro notable aumento.

El Punto Focal Viajeros¹⁶⁸, al que los 28 Estados miembros se habían comprometido contribuir, también experimentó un fuerte incremento a lo largo de 2015, duplicando sobradamente el número de personas grabadas desde marzo a noviembre. Sin embargo, Europol no consideraba esta herramienta todavía significativa, teniendo en cuenta la desproporción en las contribuciones.

¹⁶⁶ Consejo de la UE. *Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre la Estrategia renovada de Seguridad Interior de la Unión Europea 2015-2020*. 10 de junio de 2015. Doc. 9798/15.

¹⁶⁷ Consejo de la UE. *Renewed European Union Internal Security Strategy Implementation Paper*. 14 de julio de 2015. Doc. 10854/15.

¹⁶⁸ Combatientes terroristas extranjeros que viajan a zonas de conflicto o que retornan de las mismas.

Por lo que respecta a las investigaciones sobre los atentados, para Europol se trataba de una escalada grave por diversos motivos: por el formato utilizado, siguiendo el ejemplo de los ataques sufridos en Bombay en 2008; por la dimensión internacional del planeamiento y coordinación; por la declaración de intenciones de Dáesh de embarcarse en una nueva estrategia de terror; y por la capacidad de esta organización terrorista a largo plazo. La Agencia de Policía de la Unión Europea consideraba que este tipo de atentados se podía repetir y que era la amenaza terrorista más seria que Europa había confrontado en diez años.

Europol desplegó inmediatamente un equipo de respuesta rápida para apoyar a las autoridades francesas y un experto antiterrorista en Bélgica. El intercambio de información fue excelente.

Europol identificó varios elementos clave para que los Estados miembros tomaran en consideración, entre otros:

- Los progresos en relación con el intercambio de información habían sido notables, según afirmó. Lo cierto es que esos progresos no habían sido homogéneos en todos los ámbitos ni todos los socios habían contribuido por igual. Pero los resultados comenzaban a mejorar.
- El desarrollo del Centro Europeo contra el Terrorismo y la Unidad de Notificación de Contenidos de Internet requería la implicación de los Estados miembros. Europol era consciente de que las expectativas que se habían generado con la política antiterrorista de la Unión Europea no se habían satisfecho en todos los Estados miembros. Sin embargo, en el ámbito de la delincuencia organizada los éxitos habían sido significativos.

Se invitó al COSI a estudiar este informe de Europol y a proporcionar orientación en las cuestiones estratégicas y promover su desarrollo, lo que constituía una prueba más de la relevancia de este comité.

En el Consejo JAI de los días 3 y 4 de diciembre, el Coordinador Antiterrorista informó a los Ministros acerca de los progresos realizados en la puesta en práctica de la declaración del Consejo Europeo del 12 de febrero (doc. 14734/15). En primer lugar, destacó que las medidas tomadas para reforzar los controles en las fronteras exteriores no habían sido suficientes y que era necesario seguir realizando esfuerzos. Esta afirmación la justificaba en el hecho

de que algunos de los autores de los atentados de París habían realizado viajes de ida y vuelta a Siria sin haber sido detectados. Así pues, consideraba preciso aumentar el número de combatientes europeos incluidos en SIS II y que en las fronteras exteriores se revisaran sistemáticamente las bases de datos de SIS II y de Interpol.

El Coordinador reconocía los progresos realizados en cuanto a intercambio de información, pero seguía habiendo margen de mejora:

- Hasta esa fecha solo la mitad de los Estados miembros habían conectado sus autoridades antiterroristas a la red segura de intercambio de información de Europol (SIENA).
- Aunque en el último año se había producido un fuerte incremento del uso del Sistema de Información de Europol (SIE), con casi 1.600 combatientes extranjeros registrados, los datos procedían de 14 Estados miembros, además de Interpol y 5 terceros países.
- Y el Punto Focal “Viajeros”, que ya contaba con más de 2.000 combatientes extranjeros confirmados, debía más de la mitad de sus contribuciones a 5 Estados miembros y un país asociado.

Y pedía a la Comisión Europea que diera prioridad a la lucha contra la radicalización, que en el ámbito de la Unión Europea ya se había intensificado de manera notable. De hecho, la Unidad de Notificación de Contenidos de Internet de Europol, que se había creado en julio de ese año, ya había contribuido a la supresión de más de 500 elementos de contenido terrorista.

Pero lo más importante de la sesión del Consejo de diciembre fue que por fin tuvo la oportunidad de aprobar el borrador que había sido acordado por el Parlamento Europeo sobre la Directiva relativa a la utilización de datos del registro de pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y delitos graves. Con arreglo a la nueva Directiva, las compañías aéreas tendrán la obligación de facilitar a las autoridades de los Estados miembros los datos PNR de los vuelos que entren en la UE o salgan de esta. También permitirá, aunque no será obligatorio, que los Estados miembros recopilen los datos PNR sobre vuelos específicos en el interior de la UE. Cada Estado miembro deberá crear una Unidad de Información

sobre Pasajeros, que recibirá los datos PNR de las compañías aéreas. Después de varios años de discusiones, ya solamente hacía falta que el Parlamento Europeo la aprobara y que se adoptara por el Consejo, lo que tendría lugar en la sesión del Consejo del 21 de abril de 2016.

La Directiva tiene por objeto regular la entrega a los Estados miembros de los datos de los pasajeros de vuelos internacionales recogidos por las compañías aéreas. Se trata de los datos que facilitan los pasajeros al reservar un vuelo y facturar, es decir, el nombre, fechas de viaje, itinerario, información del billete, datos de contacto, agencia de viajes empleada, medio de pago, número de asiento e información sobre el equipaje. Datos que únicamente podrán ser tratados para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de delitos terroristas y delitos graves. La obligación se refiere a los vuelos de entrada y salida de territorio europeo, pero como se ha mencionado, también se permitirá recopilar información sobre vuelos interiores, posibilidad que todos los Estados miembros declararon iban a aprovechar debido a la situación de seguridad en Europa.

Una consecuencia inmediata de los atentados de noviembre en París fue el establecimiento en Europol de la Unidad Especial Fraternité, a petición de las autoridades francesas. El objetivo de esta unidad era prestar asistencia en las investigaciones llevadas a cabo en Europa para la lucha antiterrorista.

La Comisión Europea también puso en movimiento su maquinaria. El día 15 de diciembre presentó un conjunto de propuestas para mejorar la seguridad interior mediante nuevas medidas para la gestión de las fronteras exteriores de la Unión y la protección del espacio Schengen, sin por ello menoscabar la libertad de circulación de los ciudadanos europeos. Una de las propuestas era enmendar el Código de fronteras Schengen para reforzar los controles en las fronteras exteriores. También planteaba la creación de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, sobre la base de Frontex y las autoridades nacionales encargadas de la gestión de fronteras, abarcando cometidos que hasta entonces estaban reservados exclusivamente para las agencias nacionales. Este ofrecimiento no dejaba de ser resultado de un proceso lógico: si las fronteras exteriores de la Unión Europea eran responsabilidad de todos, lo mejor era adoptar un enfoque

europeo, y nada mejor que ello que poder intervenir directamente con medios europeos.

Los jefes de Estado o de gobierno, reunidos en el Consejo Europeo del 17 y 18 de diciembre de 2015, reafirmaron su determinación de proseguir una lucha sin cuartel contra el terrorismo y de aprovechar plenamente todos los instrumentos de los que disponían. Subrayaron la urgencia de intensificar el intercambio de información y animaron a incrementar la cooperación entre servicios de seguridad, siempre respetando las responsabilidades nacionales. Con la mente puesta, probablemente, en la facilidad con la que los terroristas de París habían realizado viajes de ida y vuelta a Siria sin ser detectados, los dirigentes europeos recordaron la importancia de efectuar controles sistemáticos y coordinados en las fronteras exteriores. También se comprometieron a adoptar, junto con la Comisión, nuevas medidas contra la financiación del terrorismo, y a aumentar con urgencia la cooperación antiterrorista con los socios del Norte de África, Oriente Próximo y Balcanes Occidentales. Además, acogieron con gran satisfacción el acuerdo sobre la Directiva PNR, de la que instaron su pronta aplicación y habilitaron al Consejo para que estudiara rápidamente la idea del establecimiento de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, recién presentada por la Comisión.

5.6. PROGRESOS EN LUCHA ANTITERRORISTA EN 2016

En la sesión informal de ministros JAI celebrada en La Haya el 25 de enero de 2016 se examinaron dos aspectos clave para prevenir el terrorismo y la radicalización como son el intercambio de información antiterrorista y las acciones a nivel local para impedir el extremismo y la radicalización y favorecer la integración. Y el Director de Europol presentó el nuevo Centro Europeo Contra el Terrorismo, dirigido por un Coronel de la Guardia Civil destacado en Europol desde 2014. Este organismo funciona como un centro de información en materia de lucha contra el terrorismo para las autoridades policiales de los Estados miembros y de otros países, contribuyendo a las investigaciones mediante asistencia operativa, coordinación y conocimientos especializados, así como capacidad de apoyo estratégico.

A primeros de marzo de 2016 el Coordinador Antiterrorista volvió a informar al COSI sobre el estado de situación de los acuerdos alcanzados por los Estados miembros desde los atentados de un año antes. Los hechos demostraban que se habían realizado progresos, pero todavía se precisaban urgentes mejoras en intercambio de información y seguridad de fronteras.

Con relación al intercambio de información, reconocía que el Punto Focal Viajeros había quintuplicado los datos con respecto al año anterior, pero las informaciones sobre combatientes extranjeros en los sistemas de información europeos superaban por poco la mitad de las estimaciones de ciudadanos de la Unión que habían viajado a Siria e Iraq, que rondaban los 5.000. Por otra parte, más del 90% de las contribuciones de 2015 procedían únicamente de 5 Estados miembros.

Otro de los ámbitos en los que resultaba prioritario trabajar era en lograr la interoperabilidad de las bases de datos de la UE pertinentes a efectos de los controles de seguridad.

La seguridad de las fronteras exteriores continuaba siendo deficiente, si bien se habían mejorado los controles de seguridad y el registro en puntos críticos. Se estaban consolidando avances en relación con las armas de fuego y habían aumentado las acciones para luchar contra la propaganda terrorista.

En cuanto a las armas de fuego, la Comisión había hecho público un Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito y el uso de armas de fuego y explosivos, para apoyar el conjunto de medidas legales mediante un manual de seguimiento y rastreo de armas de fuego ilícitas, la posible prohibición de pagos al contado en venta o adquisición de armas y municiones por particulares y un examen de las modalidades de un sistema de intercambio de información sobre circulación de armas dentro de Europa.

La cooperación operativa en este campo se enmarcaba en el ciclo político de la UE, en particular en el marco del plan operativo específico sobre armas de fuego, que había incrementado su participación en 2015 de 13 a 20 Estados miembros.

En lucha contra la financiación del terrorismo, la Comisión publicó un plan de acción con 20 medidas entre propuestas de actos legislativos y acciones no legislativas.

En esta misma sesión del COSI, que tuvo lugar los días 3 y 4 de marzo de 2016, se examinó la posibilidad de desarrollar un enfoque estructurado y multidisciplinar para contrarrestar las amenazas terroristas, según el mandato recibido en el Consejo JAI de noviembre de 2015. Algunas de las ideas expuestas iban dirigidas a reclamar claridad en las acciones e iniciativas antiterroristas para evitar duplicidades, el importante papel del COSI en la supervisión estratégica y en puntualizar que este enfoque estructurado no significaba un nuevo ciclo político, aunque alguno de sus elementos podía ser de utilidad.

En relación con este asunto, las delegaciones sueca, belga, alemana, española, francesa, rumana, finlandesa y británica presentaron un documento conjunto¹⁶⁹ esbozando algunos principios que deberían guiar al COSI y el Consejo en la lucha antiterrorista, como la coordinación y coherencia de la acción antiterrorista de todas las instituciones de la Unión Europea, que esas actividades tuvieran en cuenta el asesoramiento estratégico del INTCEN, de los servicios de los Estados miembros y los informes de Europol, o que esa acción de la UE complementara la cooperación nacional y multilateral fuera del marco europeo. En cuanto al COSI, recordaba su papel de coordinación y de mantener una visión global de las acciones antiterroristas de la UE. Un enfoque estructurado permitiría una supervisión de los diferentes actores implicados en esta área, sin que ello significara un menosprecio del resto de grupos de trabajo con responsabilidad sobre la misma. Destacaba que el enfoque nuevo no era un nuevo ciclo político, por las diferencias operativas y materiales entre el terrorismo y la delincuencia organizada, aunque alguna delegación, como la española, apuntaba que algunos elementos podían ser útiles, como la evaluación de la amenaza. El documento conjunto proponía la elaboración de un documento maestro con las principales líneas políticas y los desafíos que era preciso abordar, identificando

¹⁶⁹ Consejo de la UE. *Structured and multilateral approach for operational cooperation on countering terrorist threats*. 17 de febrero de 2016. Doc. 6215/16.

los actores responsables de llevar a cabo las actividades relacionadas. Y finalizaba explicando que el enfoque estructurado debería describir los diferentes procesos de decisión de los actores involucrados en la lucha contra el terrorismo en la Unión Europea y que el COSI necesitaba tener una visión de conjunto de todo ello.

Como se puede comprobar, la resistencia a comunitarizar el terrorismo continuaba presente.

El Consejo JAI de 10 de marzo de 2016 fue una de esas ocasiones en las que se mantuvo un debate en torno a la propuesta de la Comisión de revisión de la Directiva 91/477/CEE sobre control de la adquisición y tenencia de armas, iniciativa emprendida como consecuencia de los recientes atentados terroristas pero que, como se ha comentado, no fructificó hasta 2018.

En lucha contra el terrorismo, el Coordinador Antiterrorista presentó un nuevo informe sobre la aplicación de las medidas aprobadas¹⁷⁰, recomendando aquellos ámbitos en los que continuaba siendo preciso seguir progresando, como los ya clásicos de intercambio de información o seguridad en las fronteras exteriores.

En el ámbito de Justicia, los Ministros adoptaron la posición de negociación del Consejo sobre la propuesta de Directiva relativa a la lucha contra el terrorismo, que la Comisión había presentado en el COSI unos meses antes. Con este documento se pretendía reforzar el marco normativo de la Unión Europea para prevenir los atentados terroristas, penalizando los actos preparatorios, como el adiestramiento y los viajes al extranjero con fines terroristas, contribuyendo de esta manera a luchar contra el fenómeno de los combatientes extranjeros. Esta propuesta se presentaba en el contexto de la estrategia renovada de seguridad interior de la Unión Europea, como respuesta a una solicitud del Consejo debido a los atentados del 13 de noviembre en París. Su aprobación definitiva se

¹⁷⁰ Consejo de la UE. *Informe sobre la aplicación de la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015, de las Conclusiones del Consejo JAI de 20 de noviembre de 2015 y de las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 de diciembre de 2015*. 4 de marzo de 2016. Doc. 6785/16.

prolongó dos años más, hasta el Consejo de Asuntos Generales del 7 de marzo de 2017.

Y eso que en pocos días se iba a hacer frente a una nueva situación de crisis provocada por el terrorismo.

5.7. ATENTADOS DE BRUSELAS DE MARZO DE 2016

El 22 de marzo de 2016 dos terroristas suicidas detonaron sendos artefactos explosivos en el aeropuerto de Bruselas¹⁷¹. Además de los asesinos, murieron 16 personas. Un tercer artefacto fue localizado y desactivado. Esta fue una de las dos acciones terroristas coordinadas ese día. La segunda tuvo lugar en una estación del metro de Bruselas¹⁷², donde un tercer suicida acabó con la vida de otras 16 personas. En total resultaron heridas 270 personas. Los atentados fueron reivindicados por Dáesh, como castigo por la participación de Bélgica en la coalición contra ese grupo terrorista.

Dos días después de los atentados de Bruselas, se reunieron los ministros de la UE responsables de Justicia y Asuntos de Interior, así como representantes de las instituciones de la UE. Durante la reunión, expresaron su apoyo y solidaridad con los afectados y reafirmaron que la Unión Europea mantenía su determinación de luchar contra el terrorismo. Aunque reconocieron los sustanciales progresos ya realizados a escala de los Estados miembros y de la UE para reforzar la capacidad colectiva de la Unión de combatir el terrorismo, los ministros expusieron, en una declaración conjunta¹⁷³, las medidas adicionales que resultaba necesario adoptar.

En esa declaración se mostraron convencidos de la necesidad de:

¹⁷¹ Global Terrorism Database. GTD ID 201603220001.

¹⁷² Global Terrorism Database. GTD ID 201603220002.

¹⁷³ Consejo de la UE. *Declaración conjunta de los ministros de Justicia y Asuntos de Interior de la UE y los representantes de las instituciones de la UE con motivo de los atentados terroristas perpetrados en Bruselas el 22 de marzo de 2016*. 24 de marzo de 2016. Doc. 7371/16.

- seguir consolidando los esfuerzos nacionales combinados para investigar las redes implicadas en esos atentados, en los de París o en otros similares;
- adoptar la Directiva PNR y aplicarla con carácter urgente;
- continuar con decisión la puesta en práctica de las medidas en curso, como legislación antiterrorista, refuerzo de controles fronterizos, control de armas de fuego, o plan de acción contra la financiación del terrorismo, entre otras;
- compartir información con las autoridades y operadores del sector del transporte;
- potenciar la grabación en las bases de datos y asegurar su interoperabilidad;
- encontrar formas de proteger y obtener rápida y eficazmente pruebas digitales;
- continuar con las medidas de prevención y detección de la radicalización;
- utilizar más regularmente los equipos conjuntos de investigación, que ya habían mostrado su utilidad tras los atentados de París;
- crear un equipo conjunto de enlace en el Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo de Europol.

Aquí se vuelve a evidenciar una de las grandes contradicciones de la política de seguridad interior de la UE: los dirigentes políticos se ponen de acuerdo en Bruselas sobre la necesidad de adoptar ciertas medidas que luego ellos mismos no acaban de impulsar en sus respectivos países, o al menos no todos.

El día 18 de abril la delegación belga informó al COSI de los atentados de Bruselas, agradeciendo a Francia, Reino Unido, Suecia, Europol y Eurojust la cooperación recibida. Como continuación de la reunión del 3 de marzo, el Comité acordó elaborar el documento maestro sobre las acciones más relevantes adoptadas por el Consejo relativas a la lucha contra el terrorismo, que se presentaría en el segundo semestre de 2016¹⁷⁴.

¹⁷⁴ Según se recoge en el apartado 7 del documento del Consejo de la UE, *Development of a structured approach for operational cooperation on countering terrorist threats* (doc. 7796/16), de 13 de abril de 2016.

En esta reunión surgió la posibilidad de que Europol y el INTCEN elaboraran conjuntamente una valoración de la amenaza. Si bien las delegaciones acogieron favorablemente una mayor visibilidad para el INTCEN en el COSI, las opiniones eran dispares en cuanto al trabajo conjunto. Algunos representantes subrayaron que eso debería hacerse con pleno respeto a las responsabilidades nacionales. Hay que tener en cuenta que Europol es una agencia policial mientras que el INTCEN está integrado por servicios de inteligencia, con lo que las tradicionales reservas emergieron de nuevo. Consciente de las dificultades de alcanzar un acuerdo en ese momento, la Presidencia se comprometió a preparar un documento de discusión y posible metodología para la reunión del 17 de mayo.

En el siguiente Consejo de Ministros JAI, el del 21 de abril, se trató la situación tras los atentados de Bruselas. Como había hecho su delegación en el último COSI, el Ministro del Interior belga proporcionó un detallado relato cronológico de la investigación de los atentados terroristas y agradeció a los Estados miembros y a Europol por su apoyo. Su homólogo francés resaltó una serie de enseñanzas extraídas de estos atentados y de los perpetrados en París.

Los Ministros se centraron en la utilización e interoperabilidad de las bases de datos y en el reciente conjunto de propuestas de la Comisión sobre fronteras inteligentes. Abordaron diversas medidas para mejorar el intercambio de información y acordaron apresurarse en conseguir un compromiso sobre los requisitos para una arquitectura integrada europea de la información que cubriera la migración, la seguridad, la lucha contra el terrorismo y las fronteras. La Presidencia reconoció la trascendencia de compartir información para prevenir el terrorismo, la inmigración irregular y la delincuencia transfronteriza.

Como ya ha quedado dicho, si por algo se puede destacar esta reunión es por la aprobación, tras varios años de espera, de la Directiva europea relativa al registro de nombres de pasajeros (PNR), que los Estados miembros deberían transponer a la normativa nacional en un plazo de dos años, salvo Dinamarca, que había decidido no participar. Ello fue posible porque tres semanas después de los atentados de Bruselas, el 14 de abril, el Parlamento Europeo había

aprobado en primera lectura la propuesta¹⁷⁵ que la Comisión Europea había presentado cinco años antes. Los propios ministros JAI, en su Declaración del 24 de marzo, habían abogado porque el Parlamento Europeo aprobara con urgencia esta Directiva¹⁷⁶, que está en vigor desde el 24 de mayo de 2016 con la obligación de que los Estados miembros la incorporen al Derecho nacional a más tardar el 25 de mayo de 2018.

El Consejo tomó nota de la presentación de la Comisión Europea de la Comunicación sobre la Agenda Europea de Seguridad¹⁷⁷, documento en el que se introduce por primera vez el concepto de Unión de la Seguridad, mediante el que se proponía un nuevo enfoque basado en la responsabilidad compartida entre la Unión Europea y sus Estados miembros. Se pretendía superar el concepto de cooperar para proteger la seguridad interior nacional, hacia la idea de proteger la seguridad colectiva de la Unión en su conjunto, con el objetivo de incrementar la capacidad colectiva para combatir la amenaza terrorista.

Esta idea se hizo pública poco después de los atentados, cuando el Presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, manifestó que creía que igual que necesitábamos la unión de mercados, la unión energética, la unión monetaria y económica, nos hacía falta una unión de la seguridad¹⁷⁸. Para dirigir este proceso, y por si no había ya suficientes actores implicados, en septiembre de ese año se creó el nuevo Comisariado de la Unión de la Seguridad, incluso antes

¹⁷⁵ Consejo de la UE. *Propuesta de DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de delitos terroristas y delitos graves*. 4 de febrero de 2011. Doc. 6007/11.

¹⁷⁶ Parlamento Europeo, Consejo de la UE. *Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave*. Diario Oficial de la Unión Europea, DO L 119 de 4.5.2016, p. 132-149.

¹⁷⁷ Comisión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo aplicación de la Agenda Europea de Seguridad para luchar contra el terrorismo y allanar el camino hacia una Unión de la Seguridad genuina y efectiva. COM/2016/0230 final, de 20 de abril de 2016.

¹⁷⁸ BANKS, Martin. Euroscptics slam Juncker's calls for EU 'security union' in wake of Brussels attacks. *The Parliament Magazine* [en línea]. 25 de marzo de 2016. [Consulta: 14 de junio de 2021]. Disponible en web: <<https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/euroscptics-slam-junckers-calls-for-eu-security-union-in-wake-of-brussels-attacks>>.

de que dicha Unión se materializara. Esta cartera fue confiada en 2019 al Vicepresidente responsable de la Promoción de Nuestro Modo de Vida Europeo.

En la reunión del COSI del 17 de mayo, y sobre la base del documento de discusión al que se había comprometido la Presidencia, se llegó a un compromiso sobre qué hacer y cómo hacerlo¹⁷⁹: cada semestre se elevaría al COSI una valoración de la amenaza compuesta por los informes predictivos sobre terrorismo de Europol y del INTCEN, elaborados separadamente, pero intercambiando opiniones y aprovechando las contribuciones de los Estados miembros y de otras agencias JAI. Sobre la base de estas valoraciones se prepararía una serie de conclusiones y recomendaciones que se examinarían en el COSI. Además de estos informes semestrales, en caso de atentado terrorista el COSI podría solicitar de Europol y del INTCEN que elaboraran un informe específico.

El Comité también tomó nota del informe de Europol sobre el establecimiento del Centro Antiterrorista Europeo¹⁸⁰ (ECTC), cuyo lanzamiento ya había sido presentado a la opinión pública durante el Consejo JAI informal del 25 de enero de 2016. Además, se había anunciado que el CTG establecería una plataforma para compartir información antes del 1 de julio de ese año. Quedaba así de manifiesto que, a pesar de la buena voluntad reiterada en las diferentes reuniones, los Estados miembros seguían prefiriendo las iniciativas multilaterales a las comunitarias.

En el informe citado se constataba el incremento del flujo de información en el Punto Focal Viajeros. Los datos referidos a mediados de abril mostraban que la información disponible sobre personas se había multiplicado por seis con respecto al año anterior, que se habían verificado más de 5.000 desplazamientos de combatientes terroristas extranjeros, que incluían los casi 3.000 combatientes reportados por los Estados miembros, y que la calidad de las informaciones proporcionadas continuaba progresando.

¹⁷⁹ Consejo de la UE. *Strengthening cooperation on counter-terrorism threat analysis*. 8 de junio de 2016. Doc. 8409/2/16.

¹⁸⁰ Consejo de la UE. *Enhancing Europol's counter terrorism capabilities: European Counter Terrorism Centre (ECTC) at Europol*. 11 de mayo de 2016. Doc. 8881716.

La tendencia creciente también se apreciaba en el Sistema de Información de Europol (EIS), cuyo contenido terrorista en el primer trimestre de 2016 había aumentado un 20% si se comparaba con el disponible a finales de 2015.

En cuanto a las actividades operativas, desde la formación del destacamento Fraternité, a raíz de los atentados de Bruselas y París, se habían organizado siete reuniones entre Europol, Francia y Bélgica, y se había experimentado un intercambio de información sin precedentes. El análisis de la información y datos compartidos confirmaron la conexión entre los responsables de los atentados de Bruselas y de París, destacando la relación de los terroristas con redes de delincuencia organizada asentadas en varios Estados miembros y terceros estados.

Tras las conclusiones y declaraciones adoptadas por los ministros JAI en sus tres últimas reuniones, Europol subrayó las que consideraba cuestiones estratégicas, a saber:

- El intercambio de información en el ámbito de la lucha antiterrorista progresaba en cantidad y calidad, pero se requería el permanente compromiso de todos los actores.
- La interoperabilidad de las bases de datos europeas e internacionales era esencial. La arquitectura europea existente en aquel momento no permitía un uso efectivo y eficiente, por lo que la Presidencia había preparado una hoja de ruta para su mejora.
- Europol continuará promoviendo su sistema de intercambio de información en tres niveles, el Sistema de Información Schengen II (SIS II), el Sistema de Información de Europol (EIS) y los Puntos Focales relevantes.
- La necesidad de desarrollar una cooperación estructurada con los servicios de inteligencia de los Estados miembros y, a nivel de la Unión Europea, del Grupo contra el terrorismo y el INTCEN.
- El apoyo al Equipo Conjunto de Enlace era clave para abordar la dimensión europea e internacional de la amenaza terrorista.

- Una mayor presencia en los puntos críticos¹⁸¹ (*hotspots*) de entrada en la Unión Europea, permitirá aumentar las oportunidades de identificar nuevas líneas de investigación antiterrorista.
- La aplicación del concepto de Unión de la Seguridad propuesto por la Comisión Europea, así como un nivel más avanzado de interoperabilidad y una arquitectura de información de la Unión Europea más refinada, tendrán cierto impacto en los recursos de Europol.

El 9 de junio tuvo lugar una nueva sesión del Consejo JAI, en la que los Ministros acordaron la posición negociadora respecto de la propuesta de la Comisión de Directiva sobre el control de la adquisición y tenencia de armas, que revisaba y completaba la existente Directiva 91/477/CEE del Consejo. Tras los trágicos atentados de París y Bruselas, los responsables europeos de Justicia e Interior pedían una rápida adopción de la Directiva. Finalmente, no fue tan rápida.

Los Ministros reconocían que los recientes atentados terroristas de París y Bruselas, los continuos incidentes terroristas fuera de la UE y la crisis migratoria habían mostrado que para abordar los retos en materia de migración, terrorismo y delincuencia era fundamental invertir en una gestión de la información rápida, eficaz y de calidad, así como en el intercambio y seguimiento posterior de la información. Esas ideas se habían confirmado en diferentes Consejos y Consejos Europeos de noviembre de 2015.

Por ello, la Presidencia abordó la ambiciosa idea de elaborar una Hoja de ruta¹⁸² con medidas específicas y prácticas a corto y medio plazo y con orientaciones a largo plazo para mejorar la gestión y el intercambio de la información en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior (JAI), cuya elaboración, puesta en práctica y supervisión de los resultados, así como su revisión y actualización, requerían un planteamiento común del Consejo, la Comisión, el Coordinador Antiterrorista

¹⁸¹ COMISIÓN EUROPEA. *Glossary. Hotspot approach* [en línea]. [Consulta: 16 de mayo de 2021]. Disponible en web: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/hotspot-approach_en

¹⁸² Consejo de la UE. *Hoja de ruta para mejorar el intercambio y la gestión de la información, con inclusión de soluciones de interoperabilidad en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior*. 6 de junio de 2016. Doc. 9368/1/16.

de la UE y las agencias en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior de la UE. Su objetivo era respaldar las investigaciones operativas y a los profesionales (aquellos que trabajan en la calle, en los pasos fronterizos, a los que realizan investigaciones, ayudan a los migrantes y evalúan la aplicación del sistema de visados) a ejercer su trabajo diario de una forma eficaz y eficiente.

Como se requerían medidas tangibles para garantizar que la información se compartiera de forma eficiente y en tiempo real, la Presidencia invitó al Consejo, entre otras, a que el COSI, en coordinación con los órganos preparatorios correspondientes del Consejo, la Comisión y el Coordinador Antiterrorista, supervisara estratégicamente los avances logrados, basándose en los informes de situación, y que supervisara igualmente las evaluaciones Schengen para intentar garantizar que las autoridades nacionales responsables de la lucha antiterrorista, las fuerzas de seguridad y los que se ocupan de la migración y gestión de las fronteras, alimentaran y utilizaran adecuadamente las bases de datos internacionales y de la UE.

Además, la Hoja de ruta y las medidas anejas serán centrales y supervisadas estratégicamente por COSI. Las medidas correspondientes serán examinadas por los respectivos órganos del Consejo (por ejemplo, el Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo, el Grupo Terrorismo, el Grupo Intercambio de Información y Protección de Datos, el Grupo Fronteras, el Grupo SIS-SIRENE, el Grupo Cooperación en Materia Penal y el Grupo Cooperación Aduanera), y los órganos de la Comisión, así como por los órganos que dirigen las agencias de la UE que figuran en los planes, que informarán periódicamente al COSI. La supervisión tendrá plenamente en cuenta las competencias y responsabilidades de la Comisión para supervisar y hacer un seguimiento de la aplicación de la legislación de la UE.

Cada año el COSI deberá determinar en general el avance logrado en la aplicación de la Hoja de ruta y los planes de acción que la acompañan, identificará los obstáculos fundamentales y propondrá la actuación futura y, cuando sea conveniente, pedirá orientación política al Consejo para ello. Los demás órganos emprenderán estas medidas e informarán al COSI para que este último pueda cumplir su función de supervisión.

De esta forma, se seguía reforzando el papel central del COSI en la europeización de la seguridad interior.

El Consejo también aprobó unas Conclusiones sobre la mejora de la justicia penal en el ciberespacio¹⁸³ y sobre la red judicial europea de delincuencia informática¹⁸⁴. Ya en diciembre de 2015 y en enero de 2016, los ministros habían manifestado su apoyo político al desarrollo de soluciones políticas que permitieran investigar eficazmente el ciberespacio. Tras los atentados terroristas de Bruselas del 22 de marzo, insistieron en la conveniencia de abordar estas cuestiones con carácter prioritario, conscientes de la necesidad de encontrar formas de obtener y asegurar pruebas electrónicas de una manera más rápida y eficaz. Y en la sesión del COSI del 17 de mayo se examinó una propuesta de la Presidencia neerlandesa con un conjunto de recomendaciones para mejorar la cooperación operativa en la investigación criminal en el ciberespacio¹⁸⁵. No todas las medidas definidas en las Conclusiones del Consejo podían aplicarse de manera inmediata, entre otras razones, por los diferentes marcos jurídicos nacionales. Por eso, el Consejo solicitó a la Comisión que presentara resultados concretos sobre las líneas de trabajo planteadas en el plazo de un año.

La parte más interesante de la reunión de ese Consejo del 9 de junio tuvo lugar en sesión restringida, en la que se debatió un documento del Coordinador Antiterrorista sobre el uso de las bases de datos de Europol y Eurojust¹⁸⁶. En el citado documento se constataba que el intercambio de información para combatir el terrorismo ocupaba un lugar importante en el programa político de los Estados miembros, lo que ya se reflejaba a nivel operativo, como demostraba el

¹⁸³ Consejo de la UE. *Mejorar la justicia penal en el ciberespacio a) Debate de orientación b) Proyecto de Conclusiones del Consejo: adopción*. 30 de mayo de 2016. Doc. 9579/16.

¹⁸⁴ Consejo de la UE. *Conclusiones del Consejo de la Unión Europea sobre la Red judicial europea sobre ciberdelincuencia - Conclusiones del Consejo (9 de junio de 2016)*. 9 de junio de 2016. Doc. 10025/16.

¹⁸⁵ Consejo de la UE. *Effective operational cooperation in criminal investigations in cyberspace*. 8 de junio de 2016. Doc. 8634/2/16.

¹⁸⁶ Consejo de la UE. *Intercambio de información en el contexto de la lucha antiterrorista: utilización de Europol y Eurojust*. 7 de junio de 2016. Doc. 9795/16.

importante incremento en el volumen de información intercambiada con respecto al año anterior.

Con todo, la utilización de los sistemas, herramientas y servicios de la UE por parte de los Estados miembros seguía siendo muy desigual. Mientras para unos, entre los que estaban aquellos que habían recibido apoyo de Europol tras los atentados, el uso de los instrumentos de intercambio de información desde el punto de vista operativo había sido realmente beneficioso, otros no acababan de ver las ventajas y seguían convencidos de que los inconvenientes eran mayores.

En términos generales, las consultas indicaban que la mejora en la utilización de los instrumentos de Europol y Eurojust dependía en gran medida de la voluntad política.

Se había observado que aquellos servicios nacionales que habían incorporado a las agencias JAI de la UE a las investigaciones antiterroristas eran las que tenían una opinión más positiva sobre las virtudes de esa cooperación. Por lo tanto, era preciso superar esa resistencia inicial a colaborar, que algunos Estados miembros habían dejado atrás después de haber sufrido el terrorismo.

Estas diferencias de criterio respondían, en algunos casos, a los diferentes sistemas nacionales, ya que las relaciones y los procedimientos de intercambio de información entre los distintos servicios de seguridad existentes en cada uno de los Estados miembros no son homogéneos. Es decir, en algunos países no se comparte información entre los servicios de inteligencia y los servicios policiales, con lo que difícilmente van a entregar sus datos para que puedan tener acceso agencias policiales de otros Estados, además de, indirectamente, las de su propio país.

En otros casos, las reticencias a colaborar con Europol se debían a que, si bien reconocían el valor de esa agencia en la lucha contra la delincuencia organizada, no estaban convencidos de lo mismo en cuanto al terrorismo.

Lo positivo es que no se cerraban completamente a la posibilidad de iniciar una cooperación más estrecha en este ámbito de lucha antiterrorista, pero reclamaban una mayor información, incluso ejemplos, que ilustrara la ventaja de

emplear los medios que se habían puesto a disposición de los Estados miembros.

Los responsables nacionales apuntaron algunos otros ámbitos que consideraban eran susceptibles de mejora. Por ejemplo, no existía una definición o interpretación común de lo que se entendía por combatientes terroristas extranjeros, por lo que no se tenía claro qué es lo que se debería introducir en las diferentes bases de datos. Esta podría ser una de las explicaciones de las diferencias cuantitativas entre los Estados miembros. Como solución, Europol abogaba por una interpretación amplia, en consonancia con la definición que figuraba en la Resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre los combatientes terroristas extranjeros, en combinación con las disposiciones nacionales específicas.

También se ponía en duda el intercambio de información con Eurojust, en este caso por la mayoría de los Estados miembros, que no veían la utilidad de transmitir información sobre las investigaciones y los procesos penales, sobre todo por los requisitos específicos de confidencialidad.

El informe del Coordinador Antiterrorista era muy amplio y detallado, conteniendo datos específicos y aspectos concretos sobre la cooperación y colaboración de los Estados miembros, lo que ya suponía una gran diferencia con los informes elaborados pocos años antes, y que demostraba que las autoridades nacionales de seguridad interior se estaban tomando en serio la imperiosa necesidad de impulsar la integración de la lucha antiterrorista, a pesar de las reticencias de algunos y de algunas agencias nacionales, que en algunos casos se debía más a su celo por mantener su posición a nivel nacional que por la disconformidad en colaborar con sus socios europeos.

5.8. ATENTADOS DE FINALES DE 2016 Y COMIENZOS DE 2017

5.8.1. Atentado de Niza, en julio de 2016

El 14 de julio de 2016, un individuo arrolló con un camión a la multitud que celebraba el Día de la Bastilla en Niza (Francia), asesinando a 86 personas y dejando 433 heridos. Aunque Dáesh reivindicó el atentado, no está confirmada

su vinculación con el agresor, que fue abatido al enfrentarse con la policía francesa¹⁸⁷.

Tras este terrible atentado no se produjo la inmediata reacción institucional de la Unión Europea. No hubo reuniones extraordinarias del Consejo Europeo, Consejo o COSI. Ni declaraciones ministeriales, como había ocurrido con los atentados de París. En aquellos momentos, las instituciones europeas estaban todavía bajo la sacudida de los resultados del referéndum británico del mes anterior, en el que se decidió la salida del Reino Unido de la Unión Europea. Los 27 Estados miembros y las altas instituciones de la Unión estaban analizando las consecuencias políticas de esa consulta, para lo que el Consejo Europeo se reunió de manera informal el 29 de junio. Posteriormente, los dirigentes europeos convocaron un Consejo Europeo extraordinario a las 16 de septiembre de 2016. El objetivo era iniciar una reflexión política sobre el desarrollo futuro de una Unión Europea con 27 miembros.

Los jefes de Estado o de gobierno aprobaron la Declaración y la Hoja de Ruta de Bratislava, que establecía los objetivos para los siguientes meses:

- Restablecer plenamente el control de las fronteras exteriores.
- Garantizar la seguridad interior y combatir el terrorismo.
- Reforzar la cooperación de la UE en materia de seguridad exterior y defensa.
- Impulsar el mercado único y ofrecer mejores oportunidades a los jóvenes europeos.

En medio de la conmoción provocada por la salida del Reino Unido, en los primeros lugares de los trabajos prioritarios para el futuro de la Unión Europea se mencionaban los aspectos relacionados con la seguridad interior, el terrorismo y el control de fronteras interiores, asuntos que llevaban meses siendo incluidos en los debates de los Ministros y de los jefes de gobierno o de Estado, prueba evidente de la importancia que habían adquirido y de la preocupación sobre los mismos.

¹⁸⁷ Global Terrorism Database. GTD ID 201607140001.

Los líderes políticos no eran los únicos angustiados por el terrorismo. Las encuestas del Eurobarómetro¹⁸⁸ mostraban que en primavera de 2016 un 39% de los ciudadanos europeos lo consideraban uno de los principales problemas a los que debía hacer frente la Unión Europea, solo por detrás de la inmigración, con el 48%. En otoño de ese año las cifras se quedaban en el 32% y el 45% respectivamente, pero seguían manteniendo los dos primeros puestos.

El Parlámetro de 2016¹⁸⁹ constataba el avance de la lucha contra el terrorismo, que con un 42% había superado a la política de inmigración y se había colocado en el segundo puesto de las prioridades políticas para los encuestados, tras la pobreza y exclusión social.

Estos dos asuntos, inmigración y terrorismo, se reflejaban en los objetivos que el Consejo Europeo había marcado en la Declaración de Bratislava, y que continuarían ocupando una parte importante de los debates en los organismos comunitarios, sobre todo porque el goteo de atentados terroristas no parecía tener fin.

En el COSI del 8 de noviembre de 2016 se examinó un nuevo informe del Coordinador Antiterrorista¹⁹⁰, que posteriormente se presentaría al Consejo JAI. De las recomendaciones contenidas en ese documento, las delegaciones se centraron en las relativas a la designación de un servicio de seguridad para cooperar con Europol, y la importancia de dar solución al acceso a las pruebas electrónicas y a la cuestión de la codificación. Este último punto según lo solicitado por Alemania y Francia en su propuesta del 28 de octubre. Y otro de

¹⁸⁸ COMISIÓN EUROPEA. *Standard Eurobarometer 86/Autumn 2016. Public opinion in the European Union* [en línea]. [Consulta: 29 mayo de 2020]. Disponible en web: <<https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=62404>> (© European Union).

¹⁸⁹ PARLAMENTO EUROPEO. *Parlámetro 2016. Eurobarómetro Especial 86.1/2016* [en línea]. [Consulta: 29 de mayo de 2020]. Disponible en web: <<https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2016/parlemeter-2016/analytical-overview/es-analytical-overview-parlemeter-2016.pdf>> (© European Union).

¹⁹⁰ Consejo de la UE. *Ejecución del plan general de lucha contra el terrorismo establecido por el Consejo Europeo*. 4 de noviembre de 2016. Doc. 13627/16.

los asuntos tratados fue el estado de aplicación de la Directiva PNR, sobre todo las iniciativas de la Comisión para avanzar en su puesta en marcha.

El 18 de noviembre, los Ministros JAI conocieron la propuesta de la Comisión sobre el Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (ETIAS), que consideraron un instrumento adecuado para colmar la necesidad de información sobre los visitantes exentos de obtener visado, por lo que serviría para reforzar las políticas de seguridad y de gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea. De hecho, encargaron a los expertos que comenzaran a estudiar el proyecto.

El Consejo también tomó nota de los progresos realizados en relación con la hoja de ruta para la mejora del intercambio y la gestión de la información, así como del informe¹⁹¹ del Coordinador Antiterrorista sobre la aplicación de las medidas en materia de lucha antiterrorista desde el Consejo Europeo del 12 de febrero de 2015. Algunos elementos reseñables de este informe eran la positiva evolución del Centro Europeo de Lucha Contra el Terrorismo, que consiguió contribuir a la mejora del intercambio de información en el contexto de Europol, la constatación de la tendencia positiva hacia una mayor utilización de Eurojust, si bien la base de partida era baja, o el aumento considerable del uso de SIS II y de consultas en las bases de Europol, aunque de manera desigual entre Estados miembros.

El Consejo de Educación, Juventud, Cultura y Deporte, del 21 y 22 de noviembre de 2016, también hizo hueco en su agenda para la lucha contra el terrorismo, adoptando unas conclusiones sobre la prevención de la radicalización que conduce al extremismo violento¹⁹². En ellas se subrayaba la necesidad de socavar y cuestionar las ideologías extremistas violentas, empleando alternativas no violentas y atractivas, y se remarcaba la necesidad de implicar a los proveedores de servicios y cooperar con ellos para luchar contra la incitación

¹⁹¹ Consejo de la UE. *Ejecución del plan general de lucha contra el terrorismo establecido por el Consejo Europeo*. 20 de diciembre de 2016. Doc. 14260/16.

¹⁹² Consejo de la UE. *Prevención de la radicalización que conduce al extremismo violento - Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo (21 de noviembre de 2016)*. 23 de noviembre de 2016. Doc. 14276/16.

al odio en Internet, teniendo en cuenta el papel que juegan las redes sociales en la captación, preparación e incitación a la violencia.

En el Consejo JAI del 8 de diciembre de 2016, Alemania y Francia presentaron a sus homólogos europeos una propuesta para mejorar la cooperación entre agencias encargadas de hacer cumplir la ley y operadores de servicios electrónicos, en particular aquellos que no tienen su sede en territorio europeo, y asegurar una respuesta más rápida y eficaz ante los requerimientos de las autoridades judiciales. Ello debido a la constatación del papel decisivo que las comunicaciones electrónicas habían jugado en la preparación y ejecución de los últimos atentados terroristas, tal y como las investigaciones sobre los hechos ocurridos en París y Bruselas habían demostrado. Franceses y alemanes incidían en la necesidad de obligar a los proveedores de esos servicios a cooperar con las autoridades competentes de los Estados miembros cuando se trataba de actividades criminales.

Los restantes Ministros tomaron nota de esta iniciativa y la Comisión Europea anunció la presentación de un nuevo marco a principios del siguiente año sobre la privacidad electrónica, a fin de crear unas condiciones de competencia equitativas entre los proveedores de telecomunicaciones e internet.

En la sesión del Consejo, y a propuesta de Bélgica, en nombre de los Estados miembros más afectados por los combatientes terroristas extranjeros, también se debatió sobre la cuestión de los retornados, tomando como punto de partida las opciones estratégicas formuladas por el Coordinador Antiterrorista de la UE¹⁹³. Según su análisis, la tercera parte de los combatientes extranjeros habían retornado a sus países de origen, lo que podría constituir una amenaza para la seguridad. Las opciones estratégicas presentadas se dirigían a los posibles esfuerzos que la Unión Europea podía llevar a cabo en beneficio de los Estados miembros:

- Intercambio de información y la subsanación de las lagunas de información. Con ello se pretendía corregir las carencias de información

¹⁹³ Consejo de la UE. *Combatientes terroristas extranjeros retornados: Opciones estratégicas*. 29 de noviembre de 2016. Doc. 14799/16.

sobre aquellos terroristas que no retornaban directamente a su país de origen, sino que se escondían previamente en otro Estado miembro, los que preparaban atentados en países que no eran los suyos, o los que intentaban aprovechar los flujos de refugiados.

- Acercamiento a los países vecinos, en particular Turquía.
- Elaboración de instrumentos de evaluación de riesgos y de programas de rehabilitación y reintegración.
- Exigencia de responsabilidades penales a Dáesh.
- Asesoramiento en comunicaciones estratégicas.
- El empleo de regímenes jurídicos específicos para terroristas arrepentidos. En este ámbito se mencionaba expresamente la experiencia y los buenos resultados obtenidos en Italia y España.
- Adopción de medidas específicas para las esposas e hijos de los retornados.

Los Ministros encargaron a los expertos que prosiguieran las discusiones sobre estos asuntos con vistas a elaborar medidas relativas a este fenómeno.

5.8.2. Atentado de Berlín, en diciembre de 2016

El 19 de diciembre de 2016, un individuo que había jurado obediencia a Dáesh robó un camión en la parte nororiental de Berlín, asesinando a su conductor. Más tarde, arrolló a la gente que se encontraba en un mercadillo navideño, matando a 12 personas e hiriendo a 48¹⁹⁴. Aunque Dáesh reivindicó su responsabilidad por esta acción, no se ha podido confirmar la vinculación con el responsable, que fue abatido por la policía días más tarde en Milán (Italia).

Unos meses después, el 7 de marzo de 2017, el Consejo de la UE, en esta ocasión bajo la configuración de Consejo de Asuntos Generales, adoptó la Directiva (UE) 2017/541 relativa a la lucha contra el terrorismo¹⁹⁵, que

¹⁹⁴ Global Terrorism Database. GTD ID 201612190002 y 201612190003.

¹⁹⁵ Parlamento Europeo, Consejo de la UE. *Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo*. Diario Oficial de la Unión Europea, DO nº L 88 de 31.3.2017, p. 6-21.

actualizaba y ampliaba los instrumentos jurídicos disponibles para responder a la evolución de la amenaza terrorista en toda la UE. Las nuevas normas reforzaban los derechos de las víctimas del terrorismo y contribuirían a la prevención de los atentados terroristas, gracias a la tipificación penal de actos como:

- viajar fuera de la UE, a la UE, o dentro de la UE con fines terroristas, por ejemplo, para sumarse a las actividades de un grupo terrorista o con el fin de cometer un atentado terrorista;
- organizar y facilitar estos viajes, incluyendo el apoyo logístico y material, como por ejemplo la compra de billetes o la planificación de itinerarios;
- impartir o recibir adiestramiento con fines terroristas, por ejemplo, sobre fabricación o uso de explosivos, armas de fuego o sustancias nocivas o peligrosas, a semejanza de la disposición ya vigente relativa al adiestramiento deliberado con tales fines;
- aportar o recaudar fondos con la intención de utilizarlos, o el conocimiento de que van a ser utilizados, para cometer delitos terroristas o delitos relacionados con grupos o actividades terroristas;
- difundir, ya sea en línea o no, mensajes destinados a incitar a un delito de terrorismo, por ejemplo, enaltecimiento de actos terroristas;
- reclutar otras personas para cometer delitos de terrorismo.

La Directiva entró en vigor el 20 de abril de 2017 y los Estados miembros debían incorporarla al Derecho nacional antes del 9 de septiembre de 2018, con la obligación de introducir sanciones penales para las personas físicas y jurídicas que fueran responsables de los nuevos delitos contemplados, según su gravedad, y de tomar medidas para la rápida eliminación y bloqueo de acceso de los contenidos terroristas en línea albergados en su territorio y obtener la eliminación de tales contenidos cuando estén albergados fuera de su territorio.

El Consejo también adoptó un Reglamento para reforzar los controles en las fronteras exteriores¹⁹⁶, por el que se modificaba el Código de fronteras

¹⁹⁶ Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea. *Reglamento (UE) 2017/458 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo relativo al refuerzo de los controles mediante la comprobación en las bases de datos pertinentes en las fronteras exteriores*. Diario Oficial de la Unión Europea, DO nº L 74 de 18.3.2017, p. 1-7.

Schengen. La enmienda obligaba a los Estados miembros a llevar a cabo controles sistemáticos de todas las personas, incluidas las que disfrutaban de libertad de circulación. Estos controles ya eran obligatorios en el momento de la entrada, pero se ampliaron también a la salida, y su aplicación se extendió a todas las fronteras exteriores.

Este Reglamento había sido presentado por la Comisión Europea en diciembre de 2015, como respuesta al incremento de la amenaza terrorista y a las Conclusiones del Consejo de los días 9 y 20 de noviembre de 2015, en el sentido de llevar a cabo una revisión del Código de fronteras en el marco de la respuesta al fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros.

5.8.3. Atentado en Westminster, en marzo de 2017

Otro atropello intencionado tuvo lugar en el puente de Westminster, en Londres, el 22 de marzo de 2017, cuando un extremista musulmán mató a 5 personas antes de caer abatido por los disparos de fuerzas policiales¹⁹⁷. Aunque tampoco se ha podido asegurar su conexión con Dáesh, esta organización terrorista reivindicó el atentado.

Cinco días más tarde, además de constatar que la lucha contra la delincuencia financiera y la financiación del terrorismo era una prioridad para la UE, el Coordinador Antiterrorista recordó al Consejo JAI las opciones estratégicas contenidas en el documento que había presentado en la sesión del 8 de diciembre de 2016, en particular las relacionadas con el intercambio de información con Eurojust, la subsanación de las lagunas de información, los instrumentos de evaluación de riesgos y los programas de rehabilitación y reinserción tanto en las cárceles como para los arrepentidos, la cooperación judicial con terceros Estados y, en particular, las medidas propuestas para llevar al Dáesh ante la justicia¹⁹⁸.

¹⁹⁷ Global Terrorism Database. GTD ID 201703220001.

¹⁹⁸ Consejo de la UE. *Combatientes terroristas extranjeros retornados: opciones estratégicas para la respuesta de la justicia penal - Debate de orientación*. 14 de marzo de 2017. Doc. 7294/17.

5.8.4. Atentado de Estocolmo, en abril de 2017

El 7 de abril de 2017 hubo que lamentar cinco muertos más en un nuevo atropello intencionado en un centro comercial de Estocolmo (Suecia). El responsable aseguró ser simpatizante de Dáesh y haber perpetrado el atentado en venganza por los bombardeos en Siria¹⁹⁹.

5.8.5. Atentado en los Campos Elíseos, en abril de 2017.

También en abril, un individuo abrió fuego contra policías en los Campos Elíseos de París, asesinando a uno e hiriendo a dos, además de un turista alemán²⁰⁰. El agresor, que resultó muerto, dejó una nota en la que asumía los hechos y defendía a Dáesh, banda que reivindicó el atentado, aunque no se ha podido demostrar la relación.

El 25 de ese mes, el Consejo de Asuntos Generales adoptó una Directiva sobre adquisición y tenencia de armas²⁰¹, que revisaba y completaba la Directiva 91/477/CEE existente, estableciendo controles más estrictos de la adquisición y tenencia de armas de fuego. La revisión también incluía las armas que habían sido transformadas en armas de fogeo, que en algunos países podían adquirirse libremente y que con poco esfuerzo era posible reconvertirlas en armas de fuego reales. Por ejemplo, armas como estas se utilizaron en los atentados de París. La Directiva tenía por objeto mejorar la legislación existente, como reacción a los últimos atentados terroristas perpetrados en Europa. Por otra parte, desde un punto de vista operativo, el COSI reiteró que el tráfico ilícito de armas de fuego era una prioridad de la UE en materia de delincuencia para el ciclo de actuación en 2018-2021.

¹⁹⁹ Global Terrorism Database. GTD ID 201704070038.

²⁰⁰ Global Terrorism Database. GTD ID 201704200005.

²⁰¹ Parlamento Europeo, Consejo de la UE. *Directiva (UE) 2017/853 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2017, por la que se modifica la Directiva 91/477/CEE del Consejo sobre el control de la adquisición y tenencia de armas*. Diario Oficial de la Unión Europea, DO nº L 137 de 24.5.2017, p. 22-39.

5.8.6. Atentado de Manchester, en mayo de 2017

El 22 de mayo de 2017, de nuevo en suelo británico, en Manchester, un terrorista suicida detonó un artefacto explosivo en un concierto celebrado en un estadio cubierto, con el resultado de 22 muertos y 119 heridos²⁰². Dáesh asumió la autoría en respuesta a las transgresiones contra las tierras de los musulmanes.

5.8.7. Atentado de Londres, en junio de 2017

Y sin salir del territorio del Reino Unido, el 3 de junio del mismo año tres terroristas atropellaron a varios peatones en el Puente de Londres y apuñalaron a varios ciudadanos en el cercano mercado *Borough*, hasta que fueron abatidos por las fuerzas de seguridad. 8 personas fueron asesinadas y 48 heridas en estos hechos²⁰³. Como en acciones similares, Dáesh reivindicó la autoría, aunque no se han podido establecer los vínculos.

Los dirigentes de la UE condenaron enérgicamente los recientes atentados terroristas en el Consejo Europeo del 22 y 23 de junio, que solo habían servido para fortalecer su determinación de cooperar a escala de la UE para:

- luchar contra la radicalización en línea;
- prevenir y combatir el extremismo violento;
- combatir la financiación del terrorismo;
- mejorar el intercambio de información y la interoperabilidad de las bases de datos.

Los líderes europeos eran conscientes de la necesidad de compartir conocimientos sobre los combatientes terroristas extranjeros y los radicalizados, así como de impulsar medidas normativas y jurídicas para hacer frente a estas amenazas.

Entre estas medidas legislativas, los dirigentes europeos se refirieron a la detección y eliminación de contenidos de Internet que incitaran a perpetrar actos de terrorismo. Los operadores tecnológicos también tienen su responsabilidad

²⁰² Global Terrorism Database. GTD ID 201705220006.

²⁰³ Global Terrorism Database. GTD ID 201706030010.

en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia en Internet, por lo que se les invitaba a desarrollar nuevas tecnologías y herramientas para conseguir este objetivo. El Consejo Europeo, consciente de las facilidades que las nuevas tecnologías aportaban a unas comunicaciones seguras entre terroristas o delincuentes, consideraba fundamental poder acceder a las pruebas electrónicas, con las salvaguardias adecuadas, por lo que reclamaba que se asegurara la disponibilidad de los datos.

Este asunto ya se había tratado en el Consejo JAI del 8-9 de junio, en el que los Ministros apoyaron la rápida aplicación de medidas para mejorar la cooperación entre las autoridades judiciales y operadores y reclamaron que se considerara la necesidad de nueva legislación de la UE sobre este asunto. La Comisión se comprometió a presentar una propuesta normativa a principios del año siguiente.

5.8.8. Atentado de Barcelona en agosto de 2017

Ese mismo año de 2017, España volvió a sufrir el horror del terrorismo. El 17 de agosto, un musulmán radicalizado atropelló a decenas de paseantes en las Ramblas de Barcelona²⁰⁴. 14 de ellos resultaron muertos, además de más de 100 heridos. Esa fue una de las tres acciones terroristas coordinadas, reivindicadas por Dáesh como respuesta a la participación en la coalición liderada por los Estados Unidos (aunque su veracidad no ha podido ser contrastada). Ese mismo día, el autor robó un vehículo para huir del lugar del atentado, asesinando al conductor e hiriendo a tres policías. Y al día siguiente, cinco integrantes del mismo grupo arremetieron con su vehículo contra varios peatones en Cambrils (Tarragona) para posteriormente salir del auto con armas blancas y apuñalar a la gente. Los cinco terroristas fueron abatidos por la policía, no sin antes haber asesinado a una persona y dejado seis heridas²⁰⁵.

²⁰⁴ Global Terrorism Database. GTD ID 201708170002.

²⁰⁵ Global Terrorism Database. GTD ID 201708180003.

5.8.9. Atentado de Turku, en agosto de 2017

El mismo día 18 de agosto, en Turku (Finlandia), un individuo apuñaló a varias personas en un mercado, de las que dos murieron y 8 resultaron heridas²⁰⁶. Al autor de los hechos se le encontró propaganda de Dáesh y declaró que estaba en “guerra contra las mujeres”.

5.8.10. Reacciones a las últimas acciones terroristas

Al mes siguiente, en el Consejo JAI del 14 de septiembre, los Ministros de los países concernidos por los recientes atentados terroristas informaron a sus homólogos de la situación y de las medidas adoptadas. Los miembros del Consejo condenaron rotundamente los atentados de Barcelona y Turku y reafirmaron su compromiso contra el terrorismo. Consideraban que esos hechos demostraban que la UE tenía que adoptar rápidamente las medidas planificadas y ejecutar las que ya existían. Además, la Comisión anunció una serie de iniciativas inminentes, como un conjunto de medidas antiterroristas, una Comunicación sobre la lucha contra los contenidos ilegales en línea y una propuesta legislativa que permitiera la interoperabilidad de los sistemas de información de la UE en materia de seguridad, gestión de las fronteras y gestión de la migración. Y la Presidencia animó a los Ministros a colaborar de forma constructiva con la recién creada Comisión Especial sobre Terrorismo del Parlamento Europeo.

Pero los Ministros centraron el debate en una Nota de la Presidencia²⁰⁷, en la que se consideraba prioritario:

- La prevención de la radicalización, mejorando la detección de los primeros signos para poder reaccionar rápida y adecuadamente. Precisamente, tres días antes se había constituido el Grupo de expertos de alto nivel sobre radicalización, creado por la Comisión, cuyo primer informe y sus recomendaciones se esperaban con interés para el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de diciembre.

²⁰⁶ Global Terrorism Database. GTD ID 201708180014.

²⁰⁷ Consejo de la UE. *Lucha contra el terrorismo*. 13 de septiembre de 2017. Doc. 11803/17.

- La utilización de Internet con fines terroristas. El 26 de junio de ese año se había anunciado la creación de un foro conjunto de lucha contra el terrorismo por las principales empresas de Internet (Facebook, Google, Twitter y Microsoft), cuya cooperación ya había dado como fruto un número importante de denuncias y la consiguiente supresión de contenidos de carácter terrorista. No obstante, la detección y supresión de contenidos nocivos de carácter terrorista había de agilizarse y hacerse más eficiente mediante el uso de algoritmos y aprendizaje automático.
- El intercambio de información, especialmente en lo relativo a combatientes terroristas extranjeros y en individuos autóctonos radicalizados.
- La interoperabilidad de los sistemas de información en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior, fundamental para mejorar la seguridad en la UE y reforzar la eficacia en la lucha contra el terrorismo.
- El Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (ETIAS), que establece varios instrumentos para potenciar la seguridad y la lucha contra el terrorismo, en particular la lista de alerta rápida de Europol, que contiene información sobre delitos de terrorismo y otros delitos graves.
- La nueva alerta de “control de investigación” en SIS, que permitiría un interrogatorio en profundidad del individuo objeto de la alerta, más allá de un control discreto, sin llegar a detener a la persona, por lo que resultaría extremadamente útil en la lucha contra el terrorismo.
- La conservación y el uso de los datos de telecomunicaciones.
- La protección de los espacios públicos y el desarrollo de respuestas operativas innovadoras para la seguridad de los ciudadanos en estos espacios.
- La cooperación policial y militar, para lo que resultaba necesario reforzar los vínculos entre la dimensión interna y externa de la seguridad interior y el terrorismo.
- La cooperación policial transfronteriza.
- La aplicación de la Directiva PNR mediante la adopción de las medidas legislativas, administrativas y técnicas necesarias.

- La Red Atlas²⁰⁸, que constituye uno de los ejemplos de la cooperación operativa entre los Estados miembros.

Entre los ciudadanos europeos también se notó el impacto del terrorismo. En otoño de 2017 el terrorismo era motivo de preocupación para el 38% de los consultados por el Eurobarómetro²⁰⁹, solo un punto por detrás de la inmigración. Y la lucha contra el terrorismo constituía el primer aspecto al que los europeos consideraban que el Parlamento debía conceder prioridad, conjuntamente con la pobreza y la exclusión social²¹⁰.

5.9. EL COSI INCREMENTA SU ACTIVIDAD ANTITERRORISTA

Sobre la Red Atlas, el Comité de Seguridad Interior del 21 de noviembre de 2017 aprobó un borrador de Conclusiones para el Consejo del 7 y 8 de diciembre para la creación de una oficina de apoyo permanente a la Red, compuesta por 38 unidades especiales de intervención de los 28 Estados miembros y de Noruega, Islandia y Suiza. Además de esta oficina de apoyo, las delegaciones señalaron que la capacidad operativa de la red podría beneficiarse de mejoras en otros ámbitos, entre los que se citaba el permiso para un movimiento transfronterizo de las unidades especiales de intervención más rápido y eficiente, la normalización de los protocolos de comunicación, la creación de instalaciones de adiestramiento comunes, o una cooperación y vinculación más estrechas entre los trabajos de la red, las agencias JAI y los especialistas de las fuerzas y cuerpos de seguridad.

En esa misma sesión del COSI, el representante del CTG informó de las acciones desarrolladas por el grupo en apoyo de sus países, destacando el intercambio inmediato de información para la valoración de posibles

²⁰⁸ Red policial de unidades especiales de intervención de países europeos.

²⁰⁹ COMISIÓN EUROPEA. *Standard Eurobarometer 88/Autumn 2017. Public opinion in the European Union* [en línea]. [Consulta: 20 mayo de 2020]. Disponible en web: <<https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=65749>> (© European Union).

²¹⁰ PARLAMENTO EUROPEO. *Parlámetro 2017. Eurobarómetro Especial 88.1/2017* [en línea]. [Consulta: 20 de mayo de 2020]. Disponible en web: <<https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2017/citizens-views-on-ep-and-eu/report/es-report-citizens-views-on-ep-and-eu-201710.pdf>> (© European Union).

sospechosos y la difusión de información relevante en casos de atentados. Entre los cometidos de este grupo se encuentran temas como el intercambio de información, la cooperación en el ciberespacio, los combatientes terroristas extranjeros, y cómo actuar de forma coordinada en caso de atentados. También son de interés para el CTG la radicalización, el extremismo en Internet, los atentados contra objetivos vulnerables (concentraciones de gente) y el control de fronteras. En su interés por reforzar la cooperación con las fuerzas de seguridad, estaban trabajando para definir las áreas específicas en las que se podría colaborar con Europol.

Tanto Europol como los Estados miembros acogieron favorablemente la propuesta, pero con algunas prevenciones. Europol rebajó el optimismo y pidió que se formalizara cuanto antes un grupo de trabajo que definiera los términos de referencia de la colaboración. La delegación sueca recordó que la seguridad nacional es una responsabilidad nacional, alertando del riesgo que suponía el debatir algunos asuntos en la Unión Europea, donde todo acababa siendo público. E Irlanda reclamó evitar caer en la precipitación.

Por otra parte, las delegaciones acordaron el procedimiento a seguir en las evaluaciones semestrales de la amenaza de Europol e INTCEN relacionadas con la lucha antiterrorista. Para optimizar el proceso, a partir de esa fecha las recomendaciones políticas basadas en las citadas evaluaciones únicamente se realizarían si la amenaza había cambiado o se requería algún ajuste. En ese caso, las recomendaciones llegarían finalmente al COSI para su discusión y elevación, si se estimaba necesario, para su consideración por los ministros.

Además de aprobar las Conclusiones sobre la Red Atlas que se habían debatido en el COSI y las posibles oportunidades de cooperación entre las autoridades antiterroristas competentes, el Consejo JAI celebrado los días 7 y 8 de diciembre de 2017 reservó parte de su tiempo a intercambiar opiniones acerca de la radicalización, sobre la base de un informe²¹¹ del Grupo de expertos de alto nivel de la Comisión que incluía recomendaciones acerca de una serie de áreas prioritarias: radicalización en prisión, propaganda online, implicación de los

²¹¹ Consejo de la UE. *Interim report of the High Level Commission Expert Group on Radicalisation (HLCEG-R)*. 15 de diciembre de 2017. Doc. 14816/1/17.

actores relevantes a nivel local, intercambio de información, educación e inclusión social, el papel de la ideología en el proceso de radicalización y el peligro de radicalización de individuos pertenecientes a grupos que requerían especial atención.

El informe remarcaba la idea de que la radicalización hacia el terrorismo planteaba desafíos significativos y cambiantes que debían ser resueltos, en primer lugar, por los Estados miembros, pero también con el apoyo coordinado a nivel europeo para ser más efectivos. El Grupo de expertos reconocía la necesidad de adoptar un enfoque gradual que incluyera un refuerzo importante de las redes existentes de intercambio de información, tanto entre políticos, como investigadores o el sector privado, que mejorara la coordinación de las redes e iniciativas existentes a nivel de la UE, y un órgano directivo que asegurara que las acciones de la UE en este campo se dirigían a cubrir las necesidades y prioridades políticas de los Estados miembros, ofreciéndoles la oportunidad de implicarse más estrechamente en la toma de decisiones estratégicas.

En el Consejo JAI del 8 y 9 de marzo de 2018, los ministros debatieron acerca de cómo luchar más eficazmente contra los contenidos terroristas en Internet, insistiendo en la importancia de que los operadores respetaran los compromisos adquiridos, no excluyendo la posibilidad de adoptar medidas legislativas.

Otra cuestión examinada fue la propuesta de la Comisión sobre la interoperabilidad de los sistemas de información de la Unión Europea, con vistas a mejorar la investigación y la comparación de los datos disponibles en sus sistemas informáticos mediante la puesta en práctica de una serie de medidas dirigidas a simplificar los accesos y compartir los datos de identidad. Los ministros concluyeron que los elementos propuestos permitirían proporcionar una respuesta adecuada a las necesidades de los usuarios finales que facilitaría la mejora de la gestión de las fronteras exteriores y de la seguridad interior. Ello requeriría la adopción de medidas nacionales, pero se manifestaron favorables a que la Unión Europea asumiera la coordinación para su puesta en marcha.

Los miembros del COSI eran conscientes de que gran parte de los atentados terroristas sufridos en territorio europeo en los últimos años habían sido perpetrados o facilitados por individuos con ciudadanía de la Unión Europea, que

habían nacido o tenían permisos de residencia en algún Estado miembro, lo que les permitía viajar libremente dentro de la Unión. Muchos de estos individuos habían sido detectados viajando hacia zonas en conflicto o regresando de ellas, para unirse a grupos terroristas. También se daba el caso de terroristas que viajaban entre diferentes Estados miembros sin salir de la UE. Por eso, en la primera reunión del COSI de 2018, el 21 de febrero, hubo un intercambio de opiniones sobre los futuros pasos que se pretendían abordar en el marco de la legislación existente a nivel nacional y de la Unión Europea²¹², como los siguientes:

- La mejora del intercambio de información sobre los combatientes extranjeros y los retornados, basado en los procedimientos de notificaciones positivas en las bases de datos cuando se monitorizan las actividades terroristas.
- El uso de los datos grabados para conseguir extraer pautas de desplazamientos de los combatientes y retornados.
- La optimización del intercambio de buenas prácticas acerca de las notificaciones positivas.
- Las posibilidades de potenciar la cooperación entre autoridades policiales y servicios de seguridad, tanto a nivel nacional como de la Unión Europea.

Las autoridades europeas se habían dado cuenta de que no era suficiente con detectar los posibles desplazamientos de terroristas a zonas en conflicto. Una simple notificación positiva en las bases de datos sobre terrorismo no bastaba para que el país de origen del combatiente extranjero pudiera iniciar el procedimiento necesario para su detención, o para impedir el desplazamiento y que retornara a su domicilio. Era necesario adoptar medidas adecuadas para el seguimiento de esos desplazamientos.

Las delegaciones pusieron sobre la mesa la conveniencia de compartir la información introducida de una manera más amplia. Es decir, las notificaciones positivas no solo deberían ser comunicadas al país que había introducido la

²¹² Consejo de la UE. *Travel movements of foreign terrorist fighters/returnees and persons involved in terrorism or terrorism related activities: Article 36, SIS II post-hit follow-up*. 13 de febrero de 2018. Doc. 5635/1/18.

información, sino a todos los Estados miembros, o al menos a aquellos que se pudieran ver afectados. Pero en líneas generales, apoyaron el enfoque presentado y se emplazaron para una nueva discusión en la sesión del COSI del 15 de mayo, en la que se elevaron las Conclusiones que aprobó el Consejo JAI en junio²¹³, con las que se invitaba a los Estados miembros a adoptar las medidas apropiadas para:

- garantizar que los datos relativos a combatientes terroristas extranjeros se grababan adecuadamente;
- garantizar que las autoridades nacionales propietarias de las informaciones introducidas en los sistemas europeos y las del Estado miembro donde se produjera una respuesta positiva, se intercambiaban información por los canales adecuados, decidiendo si compartían esa información con otros países;
- poner en común la información sobre individuos implicados en actividades terroristas en los formularios de notificaciones positivas, para permitir cotejar datos y realizar análisis operativos o temáticos;
- estudiar y seguir desarrollando, junto con la Comisión, procedimientos comunes acerca de las respuestas positivas que requirieran una notificación inmediata.

En esta misma reunión se debatieron las conclusiones y las recomendaciones que el Grupo de Terrorismo había elaborado sobre la evaluación de la amenaza en la Unión Europea²¹⁴.

Entre sus conclusiones destacaba que el nivel de amenaza continuaba siendo elevado y que no se descartaban nuevos atentados yihadistas. Si bien la sofisticación de los atentados ocurridos en los meses anteriores había disminuido, sus consecuencias eran devastadoras. Una de las principales preocupaciones de las autoridades de seguridad interior europeas, el retorno de

²¹³ Consejo de la UE. *Proyecto de Conclusiones del Consejo - El refuerzo de la cooperación y la utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) para tratar casos de personas implicadas en terrorismo o actividades relacionadas con el terrorismo, en particular de combatientes terroristas extranjeros – Adopción*. 18 de mayo de 2018. Doc. 8974/18.

²¹⁴ Consejo de la UE. *EU threat assessment in the field of counter-terrorism*. 7 de mayo de 2018. Doc. 7879/2/18.

combatientes extranjeros, parecía no materializarse en grandes números, según los datos disponibles, aunque eso no significaba que los pocos que lo hicieron no supusieran un grave peligro. Más bien se trataba de un retraso y un desafío de cara al futuro. Tampoco se materializaba en la realización de los atentados. Los últimos hechos terroristas fueron inspirados por la ideología yihadista, pero sus responsables eran individuos que no habían pisado nunca una zona de conflicto y sobre los que existían dudas acerca de sus vínculos directos con organizaciones terroristas yihadistas. De estas, la más activa era Dáesh, que continuaba con sus actividades encaminadas a animar a actores solitarios residentes en Europa a llevar a cabo acciones de terror. Por otra parte, la polarización entre las diferentes interpretaciones del islam y el extremismo de extrema derecha eran otros elementos a tener en cuenta.

Sobre la base de lo anterior, se recomendaba emprender algunas acciones, como acabar los trabajos sobre interoperabilidad de los sistemas de información, la adopción de un enfoque común respecto a los retornados, incluso para mujeres y niños, entablar discusiones sobre cómo abordar el problema de los combatientes terroristas extranjeros detenidos en Siria, Iraq o Turquía, o la prevención de la radicalización y el extremismo violento, dado el auge de los terroristas domésticos, es decir, aquellos terroristas que habían nacido y se habían socializado en territorio europeo. Una de las medidas específicas que expresamente se demandó potenciar en el ámbito de la Unión Europea fue la de combatir el contenido terrorista en Internet.

Además de aprobar estas recomendaciones, el COSI fue invitado a indicar las posibles áreas en las que Europol y el INTCEN deberían centrarse en el futuro. Esto supone otra señal más del creciente papel del Comité en la seguridad interior de la Unión Europea. Unos pocos años antes hubiera parecido casi impensable que en el COSI se pudiera mantener una discusión tan detallada sobre terrorismo.

5.10. ATENTADOS A PARTIR DE 2018 Y ACTUACIÓN DE LA UE

5.10.1. Atentado de Lieja, en mayo de 2018

El día 29 de mayo de 2018, un individuo armado con un cúter apuñaló a dos policías en Lieja (Bélgica), las desarmó y utilizó sus armas para acabar con su vida y con la de un transeúnte. Posteriormente, se introdujo en un centro escolar y tomó a una mujer como rehén, hasta que fue abatido por las fuerzas de seguridad²¹⁵, cuatro de cuyos miembros resultaron heridos. La organización terrorista Dáesh reivindicó el atentado y aseguró que el autor era uno de los “soldados del califato”, si bien su veracidad no ha podido ser confirmada.

5.10.2. Aprobación de nuevas herramientas para luchar contra el terrorismo

En la sesión del COSI del 26 de junio, los delegados nacionales intercambiaron sus puntos de vista sobre el informe final del Grupo de Alto Nivel de la Comisión sobre Radicalización²¹⁶, que se había establecido en julio de 2017. Reconociendo la importancia de abordar la radicalización para hacer frente al terrorismo, el Grupo identificó una serie de áreas prioritarias en las que se requería un mayor compromiso:

- La radicalización en prisiones.
- Las comunicaciones y propaganda en Internet.
- La ideología y la polarización.
- La compartición de conocimientos sobre el fenómeno de la radicalización.
- El enfoque local y multiagencia.
- La educación e inclusión social.
- Los grupos que precisan atención especial, como los niños procedentes de zonas en conflicto.
- La dimensión exterior.

²¹⁵ Global Terrorism Database. GTD ID 201805290004.

²¹⁶ Consejo de la UE. *Final report of the High Level Commission Expert Group on Radicalisation (HLCEG-R)*. 4 de junio de 2018. Doc. 8951/18.

El informe contenía recomendaciones sobre mecanismos de cooperación, propuestas para su puesta en práctica y las siguientes etapas a seguir. En cuanto a la cooperación, se sugería un enfoque gradual para mejorar los mecanismos existentes a nivel europeo, proponiendo la creación de una nueva estructura formada por los Estados miembros, el Coordinador Antiterrorista, el Servicio Europeo de Acción Exterior y la Comisión Europea. Este nuevo mecanismo contaría con un comité directivo, a cuyo frente estaría la Comisión, y una estructura de apoyo, en la que se incluirían expertos nacionales destacados por los Estados miembros. El progreso de este mecanismo de cooperación se evaluaría a lo largo de 2019, presentándose sus resultados en el Consejo JAI de diciembre de 2019.

El 18 de octubre de 2018, el Consejo Europeo adoptó unas conclusiones sobre seguridad interior. Los jefes de gobierno reconocían que se habían hecho verdaderos avances para reforzar nuestra seguridad interior, tanto con medidas concretas como mediante la aprobación de normas jurídicas. Pero la simple aprobación no era suficiente, recordándose, además, que era necesaria su plena aplicación.

El Consejo Europeo también pedía medidas para fortalecer la capacidad de prevención y respuesta a la radicalización y el terrorismo, la prevención de difusión de contenidos terroristas en línea y la búsqueda de soluciones para garantizar un acceso transfronterizo rápido y efectivo a las pruebas electrónicas, con objeto de combatir el terrorismo y otras formas de delincuencia grave y organizada. Insistía, igualmente, en la mejora de la interoperabilidad de los sistemas de información y las bases de datos, a pesar de que reconocía que se habían realizado considerables esfuerzos.

En relación con los contenidos en Internet, la Unión Europea se había estado esforzando por impedir que los terroristas lo utilizaran para fomentar la radicalización, el reclutamiento y la incitación a la violencia. A raíz de un llamamiento de los dirigentes europeos, la Comisión presentó en septiembre de 2018 una propuesta de Reglamento para la prevención de la difusión de contenidos terroristas en línea. Esto fue resultado de la iniciativa y voluntad de algunos socios comunitarios, ya que los trabajos relacionados habían comenzado en diciembre de 2015, en el marco de una cooperación voluntaria

entre los Estados miembros y los representantes de los principales operadores de Internet. Pero, aunque esta colaboración iba mejorando, no era suficiente para atajar el problema. Las propuestas del reglamento se aplicarían a los proveedores de servicios de alojamiento de datos que ofrecían servicios en la Unión Europea, con independencia de que tuvieran o no su establecimiento principal en los Estados miembros. Estos operadores deberían retirar los contenidos terroristas o bloquear su acceso en el plazo de una hora desde que se solicitara por las autoridades. Los proveedores de servicios también deberían aplicar ciertos deberes de diligencia y adoptar medidas para evitar que vuelvan a aparecer los contenidos retirados con anterioridad.

En diciembre de 2018 los ministros JAI acordaron su posición negociadora sobre este reglamento, que posteriormente se discutiría con el Parlamento Europeo una vez este adoptara su propia posición negociadora. Las principales dificultades, que se han mantenido durante casi dos años, consistían en las diferencias entre el Parlamento Europeo, más garantista, y la Comisión y el Consejo, más restrictivos. Por ejemplo, sobre el plazo de una hora para la retirada de los contenidos terroristas, la posibilidad de que la norma se aplique a operadores de un Estado Miembro diferente al de la autoridad solicitante, o la obligación de que los proveedores tomen medidas automáticas para la detección e identificación del contenido irregular. Finalmente, en diciembre de 2020 alcanzó un acuerdo sobre el documento, formalmente adoptado por el Consejo en marzo de 2021, faltando su aprobación por la Eurocámara para su entrada en vigor.

Este proceso culminó en abril de 2021, con la aprobación del Reglamento sobre lucha contra la difusión de contenidos terroristas en línea²¹⁷. Esta norma se aplicará a cualquier tipo de archivo que incite, demande o contribuya a la comisión de delitos terroristas, facilite instrucciones para ello, o anime a participar en bandas terroristas. También cubre el contenido que proporcione información sobre la fabricación o uso de explosivos, armas de fuego u otras armas con fines

²¹⁷ Parlamento Europeo, Consejo de la UE. *Reglamento (UE) 2021/784 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2021, sobre la lucha contra la difusión de contenidos terroristas en línea*. Diario Oficial de la Unión Europea, DO nº L 172 de 17.5.2021, p. 79-109.

terroristas. El contenido terrorista deberá suprimirse en el plazo máximo de una hora.

5.10.3. Preocupación por el antisemitismo

En esa misma sesión del Consejo del 6 de diciembre de 2018, los Ministros adoptaron una declaración contra el antisemitismo²¹⁸, en la que reconocían que las comunidades judías de algunos Estados miembros de la UE se sentían particularmente vulnerables a la actividad terrorista a raíz del incremento de los incidentes violentos y los atentados terroristas en los últimos años. Señalaba que el odio antisemita seguía estando generalizado, como confirmaba el informe de 2018 de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE²¹⁹. No se trataba de un problema nuevo, puesto que el primer informe²²⁰ elaborado por la Agencia en el año 2013 ya reflejaba datos preocupantes.

Desde los atentados terroristas contra intereses judíos de los años 2014 y 2015, el Consejo no había abordado específicamente el problema, a pesar de que ya entonces se reclamaba la puesta en marcha de acciones para luchar contra el antisemitismo. Por su parte, la Comisión había emprendido algunas acciones, como la designación en 2015 de un coordinador en materia de lucha contra el antisemitismo, aunque reconocía que la obligación de proteger a los ciudadanos recaía en primer lugar en los propios Estados miembros. Precisamente para apoyar a los Estados miembros en esta tarea, tras la adopción de la Declaración, la Comisión puso en marcha un grupo de trabajo compuesto por representantes

²¹⁸ Consejo de la UE. *Declaración del Consejo sobre la lucha contra el antisemitismo y el desarrollo de un enfoque común de la seguridad para proteger mejor a las comunidades y las instituciones judías en Europa -Conclusiones del Consejo*. 6 de diciembre de 2018. Doc. 15213/18.

²¹⁹ AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UE. *Experiences and perceptions of antisemitism - Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU - Questionnaire* [en línea]. [Consulta: 28 de agosto de 2021]. Disponible en web: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-experiences-and-perceptions-of-antisemitism-survey_en.pdf.

²²⁰ AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UE. *Discrimination and hate crime against Jews in EU Member States: experiences and perceptions of antisemitism* [en línea]. [Consulta: 28 de agosto de 2021]. Disponible en web: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2013-discrimination-hate-crime-against-jews-eu-member-states-0_en.pdf.

de los países, representantes de comunidades judías, de organizaciones internacionales y otros expertos, con el objetivo de facilitar la adopción de estrategias nacionales para la prevención y la lucha contra todas las formas de antisemitismo, como parte de las estrategias para evitar el racismo, la xenofobia, la radicalización y el extremismo violento.

El 10 de octubre de 2019, coincidiendo con la festividad judía de Yom Kipur, un ciudadano alemán de ideología extremista y antisemita, probablemente inspirado por la masacre de Christchurch, intentó penetrar armado en una sinagoga de Halle (Alemania). Aunque no lo consiguió, al encontrarse la puerta cerrada, acabó con la vida de dos personas en los alrededores²²¹.

Durante la reunión del COSI del 19 de noviembre, la Comisión Europea informó del trabajo en curso sobre antisemitismo. Como continuación a la declaración sobre la lucha contra el antisemitismo y el desarrollo de un enfoque de seguridad común para proteger mejor las comunidades e instituciones judías en Europa²²², la Comisión estableció un grupo de trabajo para su puesta en práctica, con la participación de los Estados miembros y las comunidades judías. Igualmente, la Comisión expresó su deseo de continuar hablando sobre esta cuestión en el COSI.

Al año siguiente, el 2 de diciembre de 2020, preocupado por el aumento de las amenazas a judíos en Europa, así como por el número creciente de incidentes antisemitas y de delitos de odio, el Consejo aprobó una nueva Declaración²²³, esta sobre la integración de la lucha contra el antisemitismo en todos los ámbitos de actuación, en la que subrayaba que se trataba de una cuestión transversal que abarcaba distintas políticas y niveles de gobierno. Entre otras consideraciones, se incluía la necesidad de retirar con prontitud la incitación

²²¹ Global Terrorism Database. GTD ID 201910090008 y 201910090007.

²²² Consejo de la UE. *Declaración del Consejo sobre la lucha contra el antisemitismo y el desarrollo de un enfoque común de la seguridad para proteger mejor a las comunidades y las instituciones judías en Europa-Conclusiones del Consejo*. 6 de diciembre de 2018. Doc. 15213/18.

²²³ Consejo de la UE. *Declaración del Consejo sobre la integración de la lucha contra el antisemitismo en todos los ámbitos de actuación*. 2 de diciembre de 2020. Doc. 13637/20.

ilegal al odio y los contenidos terroristas en línea, así como de una respuesta judicial firme y sistemática a las conductas antisemitas.

5.10.4. Radicalización y extremismo violento

En 2019 la lucha contra el terrorismo continuó siendo uno de los trabajos fundamentales del COSI. El 21 de febrero se preparó la discusión que tendría lugar en el Consejo JAI del 7 de marzo sobre la respuesta de la Unión Europea al terrorismo²²⁴. Las delegaciones resaltaron la necesidad de:

- aplicar oportunamente las medidas adoptadas, tanto las relativas al registro de nombres de pasajeros como a las vinculadas a la interoperabilidad;
- continuar centrándose en la prevención de la radicalización y el extremismo violento (en las prisiones y a través de internet);
- intensificar los trabajos sobre la financiación del terrorismo;
- prestar una mayor atención a las amenazas emergentes y a los desafíos y oportunidades derivados de las nuevas tecnologías;
- mejorar el nexo entre seguridad interior y exterior en todos los niveles;
- aumentar el apoyo de las agencias JAI a los Estados miembros.

En el Consejo, los ministros debatieron sobre el estado de situación y se centraron en las lagunas existentes y los aspectos que habría que considerar como prioritarios, subrayando, otra vez, la importancia de aplicar las medidas adoptadas. Varias delegaciones nacionales indicaron, como se había hecho en el COSI, que era necesario continuar los trabajos relacionados con la radicalización, en prisión o a través de Internet, la financiación del terrorismo, la cooperación con terceros estados, el acceso y el intercambio de información, así como las amenazas y oportunidades que representan las nuevas tecnologías. Los ministros acordaron que sobre la base de esta discusión se prosiguiera el proceso de reflexión a nivel técnico.

²²⁴ Consejo de la UE. *Respuesta de la UE frente al terrorismo: situación actual y camino a seguir*. 28 de febrero de 2019. Doc. 6684/19.

En el COSI del 14 de mayo se aprobó una serie de recomendaciones²²⁵ para la lucha antiterrorista que había preparado el Grupo Terrorismo (TWP). Tomando como referencia un informe de Europol y de la evaluación semestral de la amenaza terrorista de INTCEN, se resaltaban algunas de las conclusiones, como que los recientes atentados se habían perpetrado principalmente por actores solitarios, inspirados por grupos terroristas, empleando para ello armas pocas sofisticadas, explosivos caseros o vehículos; que la puesta en libertad de un número significativo de condenados por terrorismo podía suponer una grave amenaza en el futuro próximo; que la radicalización en prisiones era un reto destacado para algunos Estados miembros; que el número de combatientes terroristas retornados se mantenía bajo, pero también podían suponer una amenaza, así como la de sus familiares; que estos retornados podían utilizar los flujos de inmigración irregular; o que algunos individuos de terceros estados implicados en actividades terroristas habían entrado en territorio de la Unión aprovechando esos flujos, aunque no había evidencias de que fueran a jugar un papel más preeminente en el futuro; incluso se mencionaba la posibilidad del uso terrorista de vehículos aéreos no tripulados (UAV,s) o de las nuevas tecnologías.

Sobre la base de estas conclusiones, se hacía una serie de recomendaciones para complementar y ajustar las que había aprobado el COSI al año anterior²²⁶, a saber:

- Se precisaba realizar un esfuerzo adicional para prevenir el extremismo y radicalización violenta.
- La prevención del contenido terrorista en Internet también requería un nuevo brío.
- Lo mismo sucedía con la lucha contra la radicalización en prisión.
- Era importante entender el papel de la ideología en los procesos de radicalización.
- Había que regular el mercado y uso de precursores de explosivos.

²²⁵ Consejo de la UE. *EU threat assessment in the field of counterterrorism*. 14 de mayo de 2019. Doc. 9044/1/19.

²²⁶ Consejo de la UE. *EU threat assessment recommendations*. 7 de mayo de 2018. Doc. 7879/2/18.

- Respetando las competencias de los Estados miembros en seguridad nacional, resultaba necesario abordar la discusión sobre los combatientes terroristas retornados y los detenidos en Siria e Irak, así como incrementar la cooperación con terceros estados.
- Debería continuar la aplicación de medidas para la protección de espacios públicos y la resiliencia contra riesgos NRBQ.
- Todo ello, sin olvidar prestar atención a riesgos emergentes.

Las recomendaciones acababan con una llamada a los diferentes grupos de trabajo en el ámbito de justicia y asuntos de interior para que continuaran trabajando para traducir las mismas en medidas operativas y tomar en consideración las necesidades prácticas.

La radicalización en las prisiones fue otra de las preocupaciones de las autoridades europeas de seguridad interior, como ya había quedado de manifiesto en el Consejo Europeo de octubre de 2018, en el que se pidieron medidas para reforzar la capacidad de prevenir y responder eficazmente a la radicalización y el terrorismo.

El 6 de junio de 2019, el Consejo JAI adoptó unas Conclusiones sobre este asunto y sobre el modo de actuar en relación con los delincuentes terroristas y extremistas violentos tras su puesta en libertad, poniendo de relieve la importancia y la urgencia de adoptar medidas eficaces en este ámbito, dado el riesgo que planteaba el creciente número de delincuentes terroristas y delincuentes radicalizados durante su estancia en prisión, así como el hecho de que algunos de ellos serían puestos en libertad en los dos años siguientes.

Se invitó a los Estados miembros a redoblar los esfuerzos destinados a desarrollar intervenciones especializadas para actuar en relación con los delincuentes terroristas y extremistas violentos, al igual que con los que estaban expuestos al riesgo de radicalizarse durante su paso por prisión, aplicando distintas buenas prácticas, como:

- el rápido intercambio de información entre las partes interesadas pertinentes y concepción de estrategias específicas;

- la creación de unidades especializadas y multidisciplinares encargadas de la lucha contra el extremismo violento y la radicalización en las prisiones;
- los programas globales de formación del personal penitenciario y de libertad vigilada;
- la aplicación, en caso necesario, de medidas especiales dirigidas a las personas condenadas por delitos de terrorismo, sobre la base de una evaluación del riesgo;
- las medidas que inciten a los reclusos a dejar de movilizarse en relación con actividades de extremismo violento en función de cada caso y apoyo a los representantes religiosos para que ofrezcan un discurso alternativo;
- la educación, formación y asistencia psicológica tras la puesta en libertad y refuerzo de la vigilancia de las personas radicalizadas que se considere que siguen representando una amenaza.

El futuro de la actuación de la Unión Europea en el área de seguridad interior también ocupó parte de las discusiones del Consejo, sobre todo en lo que afectaba a la cooperación entre servicios policiales. Los ministros coincidieron en unas posibles áreas de acción:

- La puesta en práctica efectiva de la normativa existente, sobre todo la relacionada con la interoperabilidad, recientemente aprobada.
- La mejora del análisis y conexión de datos.
- La conjunción de esfuerzos en investigación e innovación, para aprovechar las nuevas tecnologías.
- Un marco reforzado de cooperación operativa.
- Una financiación sostenible para seguridad interior y la dotación de los recursos necesarios a las agencias relevantes de la UE, como Europol.

En su reunión del 20 de junio de 2019, el Consejo Europeo adoptó una nueva Agenda Estratégica²²⁷ de la Unión para el periodo 2019-2024. Con el objetivo de guiar el trabajo de las instituciones en los siguientes cinco años, la Agenda Estratégica exponía la manera de alcanzar los objetivos prioritarios de la Unión

²²⁷ Consejo Europeo. *Anexo de las Conclusiones del Consejo de 20 de junio de 2019*. 20 de junio de 2019. Doc. EUCO 9/19.

Europea, entre los que se encontraba proteger a los ciudadanos y las libertades. Europa debe ser un lugar donde los ciudadanos se sientan libres y seguros, y será responsabilidad de la Unión Europea protegerlos contra las amenazas existentes y emergentes. Además de garantizar la integridad del territorio europeo, con un control efectivo de las fronteras exteriores, los dirigentes europeos se comprometían a proseguir e intensificar la lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza, mejorando la cooperación y el intercambio de información y desarrollando más aún los instrumentos comunes.

Estos objetivos, sin duda bienintencionados, no diferían en gran medida de otros expuestos con anterioridad. Se confirmaba, pues, que los máximos responsables europeos eran conscientes de la conveniencia de la aplicación de unas herramientas para las que no acababan de encontrar las claves que permitieran superar los obstáculos interpuestos a nivel nacional. Y es ahí donde el COSI, como actor intermedio entre las Instituciones europeas y las nacionales, puede y debe seguir prestando un papel relevante.

5.10.5. Preocupación por el extremismo violento y el terrorismo de extrema derecha

Cuando se habla de las principales amenazas a la seguridad interior de la Unión Europea, siempre se encuentra en el primer lugar de la lista el terrorismo yihadista. Pero no es el único tipo de terrorismo del que los europeos deben defenderse. En los últimos años se ha ido incrementando la amenaza procedente de los extremistas violentos de ideología derechista. Sin embargo, no todos sus actos se pueden calificar de actos terroristas, ya que muchos de los delitos provocados por el extremismo violento de extrema derecha se persiguen bajo otros tipos delictivos. A pesar de ello y de que este terrorismo ha estado presente durante muchas décadas, provocando decenas de muertos, a partir de 2016 se ha apreciado un incremento en el número de incidentes. Y, sobre todo, se ha registrado un aumento apreciable en las detenciones vinculadas con ese tipo de terrorismo, si bien los números se mantienen todavía bajos²²⁸.

²²⁸ Europol. *EU Terrorism Situation & Trend Report (Europol TE-SAT) 2019* [en línea]. [Consulta: 22 de agosto de 2021]. Disponible en web:

En consecuencia, como explicó el Coordinador Antiterrorista de la Unión Europea, desde 2017 Europol ha comenzado a proporcionar apoyo a los Estados miembros, y su Proyecto de Análisis²²⁹ Dolphin incluye entre sus prioridades la lucha contra el terrorismo y extremismo violento de extrema derecha²³⁰. Por su parte, Eurojust también habló de terrorismo de extrema derecha en su reunión anual sobre lucha antiterrorista en junio de 2019 y apoyó la cooperación judicial en este tipo de casos.

El terrorismo de extrema derecha comparte algunos rasgos con el terrorismo yihadista, como el supremacismo ideológico, el odio a los otros, la percepción de que su colectivo está bajo amenaza, la creencia en la guerra de civilizaciones y el uso de la violencia. Ambos pueden ser antisemíticos, misóginos, homofóbicos y xenófobos. También coinciden en la falta de integración de los musulmanes y el rechazo a los principios democráticos occidentales. Además, pueden estar interrelacionados, en el sentido de que un atentado terrorista yihadista puede desencadenar una reacción violenta contra el colectivo musulmán por parte de grupos de extrema derecha.

Como ocurre con el terrorismo de origen yihadista, Internet también juega un papel importante en la difusión de la ideología extremista de extrema derecha, por lo que los insuficientes medios con los que cuenta la Unión Europea y sus Estados miembros pueden emplearse en la lucha contra esta amenaza. De hecho, la última gran acción terrorista de extrema derecha, la matanza de 51 musulmanes en dos mezquitas de la ciudad de Christchurch, en marzo de 2019 en Nueva Zelanda, provocó que el presidente francés y la primera ministra neozelandesa convocaran a líderes gubernamentales y responsables de empresas del sector tecnológico a una reunión en la que se aprobó el Llamamiento de Christchurch²³¹, un compromiso para eliminar el contenido

<https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/tesat_2019_final.pdf>.

²²⁹ Los proyectos de análisis anteriormente se denominaban puntos focales.

²³⁰ Consejo de la UE. *Right-wing violent extremism and terrorism in the European Union: background information*. 30 de agosto de 2019. Doc. 11756/19 ADD 1.

²³¹ CHRISTCHURCH CALL. *The Christchurch Call. Reunión en París el 15 de mayo de 2019* [en línea]. [Consulta: 30 de agosto de 2021]. Disponible en web: <<https://www.christchurchcall.com/call.html>>.

terrorista y extremista violento en Internet. Esto supone otro ejemplo de como una acción terrorista puede acelerar la adopción de medidas que generalmente se consideraban necesarias pero que no fructificaban por las reticencias de algunos de los actores implicados.

El Coordinador Antiterrorista expresó su convencimiento de que la lucha contra el terrorismo de extrema derecha constituía una prioridad para la Unión Europea, en términos similares a los del terrorismo yihadista²³². Se basaba en lo ocurrido en los últimos años dentro y fuera de la Unión Europea, en Noruega, Alemania, Italia, Reino Unido, Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda y Francia, que mostraban la necesidad de potenciar el enfoque de la Unión en este ámbito. Aunque el nivel de la amenaza variaba en función del país, globalmente representaba un problema en Europa, tal y como se desprendía de los informes de Eurojust y Europol. Para combatir el riesgo de atentados de extrema derecha, el Coordinador Antiterrorista realizó una serie de recomendaciones:

- La importancia de que los Estados miembros dedicaran personal y medios adecuados para la investigación de los hechos relacionados con esta amenaza.
- Las respuestas deberían basarse en investigaciones y estadísticas relevantes y resultaba primordial explorar posibles aspectos transfronterizos.
- El desarrollo e intercambio de buenas prácticas sobre prevención, detección y tratamiento del extremismo y terrorismo de extrema derecha.
- La necesidad de investigar cuestiones como la audiencia objetivo del contenido extremista en Internet, las razones por las que algunos individuos pasan de Internet a la acción, las estrategias de salida o las fuentes ideológicas del terrorismo y extremismo violento de extrema derecha.
- El apoyo de Europol y Eurojust, que los Estados miembros deberían solicitar en mayor proporción y utilizar para compartir información. Por su parte, se podría invitar a Europol a que identificara vínculos entre grupos

²³² Consejo de la UE. *Right-wing violent extremism and terrorism in the European Union: discussion paper*. 30 de agosto de 2019. Doc. 11756/19.

diseminados por toda la Unión Europea. Todo ello requeriría un considerable incremento de los recursos de Europol. Eurojust tendría un papel relevante en recopilar los diferentes enfoques de los Estados miembros y en identificar los elementos cruciales para las condenas penales por este tipo de actos. Los Estados miembros deberían trabajar hacia el objetivo de una mayor transparencia y uniformidad.

- La promoción de los valores europeos para contrarrestar la amenaza de la violencia y terrorismo de extrema derecha.
- La implicación del sector tecnológico, para que comprendiera la amenaza que la violencia de extrema derecha representaba en Internet.
- La cooperación con los medios tradicionales de prensa, para que contribuyeran a evitar la polarización de la sociedad.
- La financiación de la lucha antiterrorista.
- La cooperación con terceros estados.

A pesar de las evidencias acumuladas acerca del riesgo que implicaba el extremismo y terrorismo de extrema derecha, el impulso político en la Unión Europea no llegó hasta el segundo semestre de 2019. Además, no hay que olvidar que solo unos meses antes, en el COSI se había manifestado la necesidad de prestar atención a los riesgos emergentes²¹⁴. La Presidencia finlandesa consideró que había llegado el momento de ampliar los considerables y continuos esfuerzos que se habían llevado a cabo en relación con el extremismo yihadista. Tras un primer intercambio en el Grupo Terrorismo sobre la base del documento elaborado por el Coordinador Antiterrorista²³⁰, en la reunión del COSI del 26 de septiembre de 2019, y como preparación de su posterior discusión en el Consejo, se resaltó la necesidad de supervisar la evolución de este asunto y se consideró oportuno elevar el debate a nivel político. Como reflejaba el documento distribuido por la Presidencia²³³, no existía una definición común de extremismo violento de extrema derecha, los grupos y actores en este campo planteaban múltiples desafíos a las autoridades de los Estados miembros, y los diferentes enfoques nacionales dificultaban la posibilidad de poder contar con un panorama completo de la situación, lo que

²³³ Consejo de la UE. *Right-wing violent extremism and terrorism*. 20 de septiembre de 2019. Doc. 12225/19.

suponía un claro riesgo de subestimar el fenómeno y su importancia, con probables implicaciones en las estrategias de respuesta disponibles.

La discusión sobre el extremismo y terrorismo de extrema derecha constituye otra prueba de la flexibilidad y la evolución del COSI como actor destacado en el ámbito de la lucha antiterrorista europea.

En el Consejo del 8 de octubre de 2019, los ministros de Justicia e Interior hablaron sobre la naturaleza de la amenaza y la respuesta existente, hicieron suya la sugerencia de la Presidencia de continuar los trabajos en las estructuras relevantes del Consejo, con los siguientes objetivos²³⁴:

- Crear una visión más precisa de la situación del terrorismo y extremismo violento de extrema derecha.
- Continuar el desarrollo y compartición de buenas prácticas sobre cómo potenciar la prevención, detención y el tratamiento de esta amenaza.
- Luchar contra la difusión de contenido extremista.
- Cooperar con terceros países claves.

En la reunión del COSI del 19 de noviembre de 2019, se aprobó la evaluación de la amenaza antiterrorista, con sus conclusiones²³⁵, cuyas variaciones con la última evaluación semestral²³⁶ eran las siguientes:

- La principal amenaza a la Unión Europea tiene su origen en el terrorismo islamista, a la que habría que añadir el incremento de la amenaza procedente de la violencia de extrema derecha que algunos Estados miembros han experimentado.
- Las actividades del extremismo violento de extrema derecha está aumentando.

²³⁴ Estos objetivos quedaron detallados en el documento de la Presidencia *Extremismo violento y terrorismo de derechas* (doc. 12494/19) de 30 de septiembre de 2019 y en el documento del Consejo de la UE, *Right-wing violent extremism and terrorism - follow-up* (doc. 14132/19), de 14 de noviembre de 2019.

²³⁵ Consejo de la UE. *EU threat assessment in the field of counterterrorism*. 15 de noviembre de 2019. Doc. 13709/1/1.

²³⁶ Consejo de la UE. *EU threat assessment in the field of counterterrorism*. 14 de mayo de 2019. Doc. 9044/1/19.

- Parte de la Unión Europea se enfrenta a la subida de los riesgos asociados al extremismo violento de extrema derecha, cuyo resurgimiento podría provocar una reacción por parte de los violentos de extrema izquierda.
- La presencia en Internet de contenidos violentos de extrema derecha facilitaría el crecimiento del movimiento de extrema derecha y sus vínculos internacionales.

Entre las recomendaciones incluidas para la lucha antiterrorista, se llamaba a la aplicación de las medidas adecuadas para la consecución de los cuatro objetivos acordados en el Consejo JAI del 8 de octubre²³⁷.

Es decir, la amenaza principal que sufría la Unión Europea continuaba siendo la misma, pero con el añadido de los riesgos que planteaban los individuos y grupos violentos de extrema derecha. Los peores presagios se confirmaban poco después en la ciudad de Hanau (Alemania): el 19 de febrero de 2020 un neonazi alemán acabó con la vida de 10 personas, incluida su madre, a la que asesinó antes de suicidarse²³⁸. El resto de víctimas eran extranjeros o alemanes de origen extranjero.

5.10.6. Atentado de París, en octubre de 2019

Además de Londres, el gran objetivo islamista en Europa en estos últimos años ha sido París. El día 3 de octubre de 2019 hubo que lamentar el asesinato de tres policías y un agente administrativo en la Prefectura de Policía de París. El agresor, que fue abatido, era un administrativo que llevaba 16 años trabajando con la Policía. Apuñaló mortalmente a los que habían sido sus compañeros, además de dejar otras dos personas heridas. Ningún grupo terrorista reivindicó esta acción terrorista, pero en poder del asesino se encontró una memoria USB

²³⁷ Según se recoge en el documento del Consejo de la UE, *Extremismo violento y terrorismo de derechas* (doc. 12494/19) de 30 de septiembre de 2019.

²³⁸ Redacción (20 de febrero de 2020). *Tiroteos en Hanau: al menos 9 muertos tras dos ataques a bares de hookah en Alemania*. BBC News Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-51568215>.

con propaganda y vídeos de Dáesh, por lo que se llegó a la conclusión de que se había acercado recientemente a una versión radical del islam²³⁹.

En la anteriormente citada reunión del COSI del 19 de noviembre de 2019, además de destacar el crecimiento de la amenaza de los grupos violentos de extrema derecha, el Coordinador Antiterrorista de la UE informó sobre la situación en el norte de Siria y sugirió algunas medidas concretas para facilitar la identificación de los combatientes terroristas extranjeros, se resaltó la importancia de utilizar el Sistema de Información Schengen, y en cuanto a las recomendaciones para la lucha antiterrorista, además de las aprobadas seis meses antes, se incluyeron nuevas prioridades:

- El impacto sobre la seguridad interior de la Unión Europea que podría derivarse de los acontecimientos en el norte de Siria, sobre todo la fuga de combatientes terroristas extranjeros y sus familiares de los campos de detención de las Fuerzas Democráticas Sirias (FDS), en caso de que intentaran retornar a territorio europeo. Por ello, resultaba imprescindible que los Estados miembros y los actores relevantes de la Unión supervisarán la situación.
- También en relación con los combatientes terroristas extranjeros, se insistía en la importancia de grabarlos todos sistemáticamente en el Sistema de Información Schengen.

5.10.7. Atentado de Londres, en noviembre de 2019

El 29 de noviembre de 2019 tuvo lugar una nueva acción terrorista en Londres²⁴⁰, uno de los objetivos preferidos en los últimos años por el terrorismo yihadista. Un individuo vestido con un falso chaleco explosivo apuñaló en el Puente de Londres a varios participantes en una conferencia organizada por la Universidad de Cambridge. Además del propio autor de los hechos, dos personas resultaron muertas y tres heridas. Ningún grupo terrorista reivindicó el atentado, aunque la

²³⁹ Global Terrorism Database. GTD ID 201910030007.

²⁴⁰ Global Terrorism Database. GTD ID 201911290008.

agencia AMAQ, el órgano de propaganda de Dáesh, reclamó para esta banda la autoría del mismo.

5.10.8. Discusiones sobre el futuro de la seguridad interior

En el Consejo JAI del 2 de diciembre de 2019, los ministros debatieron un informe de la Presidencia sobre el futuro de la seguridad interior de la Unión Europea²⁴¹, en el que se habían recogido los resultados de varias discusiones que desde julio de ese año se habían mantenido en el COSI y otros grupos de la esfera JAI. Las principales cuestiones horizontales y ejes de trabajo sobre los que los ministros hablaron con vistas a proporcionar orientación para su tratamiento en el ciclo legislativo 2019-2024 fueron los siguientes:

- El enfoque proactivo sobre las nuevas tecnologías. Los avances tecnológicos podían servir de apoyo a la labor de las autoridades, pero también se podían emplear con fines ilegales. La creación en Europol de un laboratorio de innovación podría ayudar a los servicios policiales europeos a aprovechar adecuadamente esas nuevas tecnologías y a ser más conscientes de los riesgos asociados.
- La gestión eficaz de la información. La cooperación policial se basará cada vez más en nuevas soluciones tecnológicas, mejores sistemas de información y la interoperabilidad de estos últimos. Resultaba especialmente importante que los sistemas de información fueran adecuadamente alimentados con datos completos y de calidad. Dado que los Reglamentos de interoperabilidad²⁴² entraron en vigor en junio de 2019, garantizar su aplicación eficaz revestía una importancia capital.

²⁴¹ Consejo de la UE. *Dirección futura de la seguridad interior en la UE: resultado de los trabajos – Informe de la Presidencia*. 22 de noviembre de 2019. Doc. 14297/19.

²⁴² Parlamento Europeo, Consejo de la UE. *Reglamento (UE) 2019/817 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2019, relativo al establecimiento de un marco para la interoperabilidad de los sistemas de información de la UE en el ámbito de las fronteras y los visados y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726 y (UE) 2018/1861 del Parlamento Europeo y del Consejo, y las Decisiones 2004/512/CE y 2008/633/JAI del Consejo*. Diario Oficial de la Unión Europea, DO n.º L 135, 22.5.2019, p. 27-84.

Parlamento Europeo, Consejo de la UE. *Reglamento (UE) 2019/818 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2019, relativo al establecimiento de un marco para la interoperabilidad entre los sistemas de información de la UE en el ámbito de la cooperación policial y judicial, el asilo y la migración*

- La cooperación transfronteriza multidisciplinar. La naturaleza transversal en constante evolución de diversas amenazas para la seguridad, como la de armas NRBQ o las actividades híbridas, y las medidas adoptadas para darles respuesta requerían un enfoque horizontal que superara la tradicional cooperación transfronteriza, desarrollando y utilizando nuevos métodos de colaboración y de intercambio de información. Era preciso forjar una cultura policial común, pero sin perder de vista las diferencias regionales y las especificidades nacionales. Por su parte, las Agencias JAI deberían seguir desempeñando un papel activo y significativo.
- El enfoque integrado de la seguridad. Para ello, se requería un mayor conocimiento de la situación y una mayor preparación ante una serie de retos, como las amenazas híbridas o la desinformación. La cooperación entre seguridad interior y seguridad exterior debía mejorarse, aumentando las sinergias y evitando la duplicación de esfuerzos. Un ejemplo evidente de la necesidad de un enfoque integrado para la lucha contra el terrorismo era la prevención de la radicalización violenta.

La Presidencia finlandesa también incluyó en el orden del día de los ministros JAI un informe sobre los progresos realizados en los ámbitos de justicia y seguridad²⁴³. Entre los aspectos destacables de este informe se pueden señalar los siguientes:

- Se han intensificado nuevos desafíos, por ejemplo, los cambios en terrorismo, la amenaza híbrida, la ciberamenaza, el cambio climático, las amenazas a infraestructuras críticas y los riesgos que suponen las nuevas tecnologías, como los UAV,s. Ello precisaba un enfoque integral de la seguridad interior, respetando las competencias nacionales.
- Continuaba siendo una prioridad la mejora de la cooperación y el intercambio de información para la prevención y lucha antiterrorista y la delincuencia transfronteriza. También resultaba importante la prevención

y por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 y (UE) 2019/816. Diario Oficial de la Unión Europea, DO nº L 135, 22.5.2019, p. 85-135.

²⁴³ Consejo de la UE. *Presidency report on the progress made in the fields of Justice and Security*. 28 de noviembre de 2019. Doc. 14404/19.

de la difusión de contenidos terroristas en Internet, el acceso a evidencias electrónicas y la disponibilidad de información relevante para las investigaciones y la persecución judicial.

- El extremismo violento y el terrorismo planteaban riesgos graves contra la democracia, independientemente de su ideología.
- Las Agencias de la Unión Europea jugaban un papel importante en los ámbitos de justicia y asuntos de interior, para las que el Consejo ha reclamado recursos adecuados.
- Las nuevas tecnologías presentaban implicaciones significativas a la seguridad interior, por lo que precisaban un enfoque coordinado, proactivo y basado en los riesgos, respetando la protección de los derechos fundamentales.
- Las amenazas híbridas y la desinformación también eran relevantes para la seguridad interior y requerían un enfoque integrado.
- Se debía asegurar el adecuado funcionamiento de Schengen.
- Se necesitaba un enfoque estratégico para el desarrollo de la gestión europea integrada de las fronteras exteriores, respetando el hecho de que seguía siendo principalmente una responsabilidad de los Estados miembros.
- Resultaba imprescindible potenciar las capacidades de análisis de información, para promover la mejora del intercambio de información y de la interoperabilidad.

5.10.9. Atentados en el Reino Unido en 2020

El año 2020 comenzó con un nuevo atentado yihadista en Londres, en el que únicamente murió el agresor. Pero ese año vino marcado, en particular, por la pandemia causada por el COVID19. Las medidas adoptadas para limitar sus consecuencias, sobre todo las restricciones a la movilidad, provocaron un importante descenso de la criminalidad en todo el territorio de la Unión Europea, así como de la actividad terrorista, si bien la amenaza continuaba siendo apreciable. En cuanto se relajaron las restricciones impuestas, reapareció el terror yihadista.

Un refugiado libio que había llegado al Reino Unido en 2012, armado con un cuchillo de cocina, apuñaló a varios viandantes en unos jardines de la localidad británica de Reading, a unos 60 kilómetros de Londres. Tres personas murieron por las heridas mientras que otras tres resultaron heridas. El agresor fue detenido poco más tarde y fue condenado a cadena perpetua por delitos de terrorismo²⁴⁴.

5.10.10. Atentados en Francia, en octubre de 2020

El día 16 de octubre, un profesor de Historia fue decapitado a plena luz del día frente a la escuela en la que enseñaba, en un suburbio de clase media de la capital francesa. La Policía acabó con la vida del asesino, un adolescente del que los investigadores creían que trató de vengar el uso que la víctima hizo de las caricaturas del profeta Mahoma en una clase sobre la libertad de expresión²⁴⁵.

Y el 29 de octubre el terror se trasladó hasta Niza, donde un individuo armado con un cuchillo acabó con la vida de tres feligreses en la catedral e hirió a varios más²⁴⁶. El asesino, que resultó gravemente herido de bala, había llegado pocos días antes a Francia procedente de la isla italiana de Lampedusa, adonde había arribado por mar desde Túnez.

Este último atentado terrorista tuvo lugar a las 9 de la mañana. Ese mismo día se reunió el Consejo Europeo, aunque por videoconferencia debido a las restricciones impuestas por la emergencia sanitaria provocada por el coronavirus, que era el tema principal de la misma. En esa reunión los jefes de estado y de gobierno europeos adoptaron una declaración conjunta condenando con la máxima firmeza estos atentados, expresando su solidaridad con el pueblo

²⁴⁴ Gardham, D (11 de enero de 2021). Khairi Saadallah: Terrorist who murdered three in 'brutal' Reading attack gets whole life sentence. *Sky News*. <https://news.sky.com/story/khairi-saadallah-terrorist-who-murdered-three-in-brutal-reading-attack-gets-whole-life-sentence-12184977>

²⁴⁵ Rincón, A (22 de octubre de 2020). Siete personas son procesadas tras la decapitación del profesor francés Samuel Paty. *France 24*. <https://www.france24.com/es/europa/20201022-francia-profesor-investigaci%C3%B3n-asesinato>

²⁴⁶ Redacción (29 de octubre de 2020). Atentado en Niza: 3 muertos en un ataque con cuchillo dentro de una catedral del sur de Francia que Macron califica de "ataque terrorista islamista". *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-54732252>.

francés y haciendo un llamamiento a los dirigentes de todo el mundo para trabajar en pos del diálogo y el entendimiento.

5.10.11. Atentado de Viena, en noviembre de 2020

Unos días más tarde, el 2 de noviembre de 2020, el lugar elegido por los terroristas fue Viena. Hacia las 20:00 horas se registraron varios disparos en la ciudad, aunque hubo hasta cinco puntos más afectados por el atentado. Armado con un fusil de asalto, una pistola y un machete, y vestido con un chaleco explosivo simulado, el autor asesinó a cuatro personas antes de caer abatido, aunque es posible que hubiera más implicados. El asesino, originario de Macedonia y con nacionalidad austriaca, simpatizante de Dáesh, ya había sido condenado por pertenencia a banda armada a finales de abril de 2019, después de su detención al tratar de viajar a Siria, aunque fue puesto en libertad en diciembre de ese año²⁴⁷.

Tras los atentados de octubre y noviembre en Francia y Austria, el Presidente del Consejo Europeo mantuvo una videoconferencia sobre la respuesta europea a la amenaza terrorista junto con el Presidente de Francia, la Canciller alemana, el Canciller de Austria, el Primer Ministro de Países Bajos y la Presidente de la Comisión Europea. En los comentarios realizados tras la videoconferencia, el Presidente del Consejo Europeo se comprometió a tratar este asunto en diciembre y resaltó varios elementos que consideraba de vital importancia:

- La clave del éxito residía en anular los intentos de justificar el terrorismo, combatiendo de manera resolutiva los mensajes de odio y las justificaciones de la violencia, en especial en Internet. Los trabajos encaminados a obtener este objetivo comenzaron tiempo atrás, pero se esperaba adoptar decisiones formales que aseguraran que el contenido terrorista en plataformas de Internet pudiera ser retirado en un breve plazo de tiempo.

²⁴⁷ (11 de abril de 2021). Detenido un sospechoso de colaborar en el atentado terrorista ocurrido en Viena en noviembre del 2020. *Europapress Internacional*. <https://www.europapress.es/internacional/noticia-detenido-sospechoso-colaborar-atentado-terrorista-ocurrido-viena-noviembre-2020-20210411020308.html>.

- La formación de los imanes en Europa era otra de las cuestiones que preocupaba, teniendo en cuenta la necesidad de salvaguardar la libertad de conciencia y la libertad religiosa.
- Por último, la necesidad de diálogo internacional, con el objetivo de explicar los valores europeos, la determinación de luchar contra el terrorismo y de proteger las libertades y la democracia.

Poco después, el 13 de noviembre, el día del quinto aniversario de los sangrientos atentados de la sala Bataclan y alrededores del Estadio de Francia, reunidos en videoconferencia informal, los ministros JAI aprobaron una declaración conjunta²⁴⁸ en la que apuntaban las medidas necesarias a escala europea:

- Defender la libertad y actuar con determinación, combatiendo todas las formas de violencia con todos los instrumentos disponibles.
- Desarrollar el marco europeo de lucha antiterrorista, destinando esfuerzos y recursos adicionales a la plena ejecución de la legislación aprobada y a la aplicación de las medidas aprobadas.
- Proteger la libertad religiosa.
- Promover la cohesión social y una integración efectiva.
- Reforzar la seguridad de un espacio Schengen que funcione correctamente, lo que implica, entre otras, el refuerzo de las fronteras exteriores, la aplicación de la legislación europea acerca de las nuevas bases de datos y la interoperabilidad de las bases de datos.
- Garantizar la seguridad, para lo cual se acoge favorablemente la iniciativa de una asociación policial europea.
- Prevenir la radicalización en Internet y fuera de Internet, para lo cual, uno de los objetivos era culminar los trabajos legislativos que permitieran el bloqueo de contenidos terroristas en línea en la hora siguiente a su notificación. Otras cuestiones relacionadas fueron la tipificación del discurso del odio y el examen del cifrado de datos, de manera que se pudieran obtener y utilizar legalmente las pruebas digitales manteniendo

²⁴⁸ Consejo de la UE. *Declaración conjunta de los ministros de Interior de la UE sobre los recientes atentados terroristas en Europa*. 12 de noviembre de 2020. Doc. 12634/2/20.

la fiabilidad de los productos y servicios basados en tecnologías de cifrado.

- Intercambiar información sobre personas que constituyan una amenaza terrorista o de extremismo violento, para evitar algunas situaciones que han ocurrido en los últimos años en las que las autoridades competentes de los Estados miembros ya conocían los riesgos que suponían algunos individuos antes de que cometieran actos terroristas.
- Reforzar los controles en las fronteras exteriores para prevenir la posible entrada en territorio de la Unión de combatientes terroristas extranjeros.
- Aplicar la nueva arquitectura de información de la Unión Europea, para lo que resultaba imprescindible que los usuarios finales de todos los Estados miembros hicieran un uso extensivo de los sistemas e introdujeran en ellos datos de elevada calidad.
- Proteger los espacios públicos, sin socavar los derechos humanos ni las libertades fundamentales.

Es decir, eran las medidas que cualquier país sometido a la amenaza del terrorismo adoptaría y pondría en funcionamiento sin demasiadas vacilaciones. Medidas que a nivel europeo también se consideraban imprescindibles para garantizar una adecuada política antiterrorista, pero cuya materialización continuaba viéndose obstaculizada por la falta de voluntad o compromiso de algunos de los mismos que las habían aprobado.

Uno de los documentos preparatorios de la reunión del Consejo JAI fue elaborado por el Coordinador Antiterrorista²⁴⁹, que defendía que el terrorismo yihadista en la Unión Europea seguía constituyendo una importante amenaza. Señalaba que la mayoría de los terroristas yihadistas de los últimos años eran autóctonos y que su radicalización se había producido en territorio europeo. Y se mostraba convencido de que la propuesta promovida por la Presidencia alemana de la asociación policial europea supondría un avance significativo.

²⁴⁹ Consejo de la UE. *Contribución del coordinador de la UE para la lucha contra el terrorismo al debate sobre la respuesta de la UE a los recientes atentados terroristas en la videoconferencia informal de los ministros de Asuntos de Interior del 13 de noviembre de 2020*. 10 de noviembre de 2020. Doc. 12630/1/20.

El Coordinador reclamaba de los ministros una señal política firme de la Unión Europea, en el sentido de que seguiría intensificando y agilizando su lucha antiterrorista. Como contribución al debate, el Coordinador planteaba una serie de medidas, alguna de ellas muy operativa, en tres ámbitos prioritarios: Internet, aumento de la seguridad en el espacio Schengen y la ideología islamista extremista.

Por ejemplo, en lo que respecta al uso de Internet, se instaba a culminar con rapidez los procesos legislativos pendientes, como la legislación sobre la prueba electrónica o el Reglamento sobre contenidos de carácter terrorista en línea. Esta cuestión comenzó a tratarse seriamente en el seno de la Unión Europea en 2015, con el lanzamiento del Foro de Internet de la UE, como un marco de cooperación voluntaria entre autoridades de los Estados miembros y responsables de los proveedores de Internet. Ante la insuficiencia de esta colaboración, en marzo de 2018 la Comisión Europea aprobó una recomendación con medidas para combatir el contenido terrorista en línea. Este proceso recibió en esos días, como se verá un poco más adelante, el espaldarazo definitivo para su incorporación al acervo comunitario.

El Coordinador Antiterrorista también defendía la necesidad de encontrar una solución legislativa con respecto al acceso policial y judicial a contenidos cifrados. Un mes más tarde, el 14 de diciembre, el Consejo adoptó una Resolución²⁵⁰ sobre el cifrado que destacaba la necesidad de garantizar la seguridad mediante el cifrado y a pesar del cifrado, sin perjuicio de velar por que las fuerzas y cuerpos de seguridad y las autoridades judiciales pudieran ejercer sus facultades legítimas para la protección de la sociedad y la ciudadanía.

En cuanto a la seguridad del espacio Schengen, se reclamaba a los Estados miembros que intensificaran el intercambio de información relacionada con la nueva modalidad de terrorismo yihadista, el autóctono, igual que en su momento se había llevado a cabo respecto de los combatientes terroristas extranjeros que viajaron a Siria. Igualmente importante resultaba la introducción en el Sistema

²⁵⁰ Consejo de la UE. *Resolución del Consejo sobre el cifrado—La seguridad mediante el cifrado y a pesar del cifrado*. 24 de noviembre de 2020. Doc. 13084/1/20.

de Información de Schengen de los datos procedentes de terceros países y la comprobación sistemática en las fronteras exteriores de la Unión Europea, donde, además, habría que reforzar los controles biométricos y realizar controles más exhaustivos a los inmigrantes que llegaran. Otro aspecto a desarrollar era el relacionado con el proceso de devolución de inmigrantes irregulares que constituyeran una amenaza terrorista, si bien esto se encontraba con impedimentos jurídicos nacionales.

Para el Coordinador Antiterrorista el refuerzo del papel de Europol era una cuestión prioritaria, ya que lo consideraba el instrumento de la Unión más relevante en el apoyo a las agencias encargadas de hacer cumplir la ley para la prevención antiterrorista, intercambio de información e investigaciones tras atentados. Esta petición coincidía en el tiempo con la propuesta de la Comisión Europea para el refuerzo del mandato de Europol²⁵¹, que en el momento de finalizar el presente trabajo se encontraba en proceso de aprobación definitiva. Su objetivo era permitir que Europol se ocupara del carácter evolutivo de los delitos financieros y basados en Internet, ajustar los procedimientos de la agencia para cooperar con terceros países a los de otras agencias de la Unión y adaptar las normas de protección de datos a las normas vigentes.

Otra medida de carácter operativo a emprender era el refuerzo de la protección de los espacios públicos y de la seguridad de los lugares de culto en territorio europeo, ello como consecuencia de los últimos atentados perpetrados en iglesias, sinagogas y edificios similares.

Hacer frente a la difusión en línea de contenidos extremistas, dotar a la Unión Europea de medios para que fuera mucho más proactiva en los discursos alternativos y en la comunicación de los derechos fundamentales, reducir la influencia islamista extremista en las escuelas o crear oportunidades para

²⁵¹ Comisión Europea. *Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/794 en lo que se refiere a la cooperación de Europol con entidades privadas, el tratamiento de datos personales por Europol en apoyo de investigaciones penales y el papel de Europol en materia de investigación e innovación, de 9 de diciembre de 2020.* COM(2020) 796 Final.

oponerse resueltamente al racismo, el antisemitismo y a la xenofobia y combatir la marginación, eran otras de las propuestas del Coordinador Antiterrorista.

Uno de los temas de interés mencionados por el Coordinador Antiterrorista, y que los ministros consideraban una medida necesaria²⁴⁸, fue el de la Asociación Policial Europea, una propuesta realizada por la Presidencia alemana durante el segundo semestre de 2020, si bien carecía de concreción. En su programa²⁵², en el apartado referido al *Refuerzo de la seguridad de los ciudadanos*, solo se mencionaba que querían mejorar la cooperación transfronteriza de las autoridades policiales en el marco de una asociación europea, para que pudieran disponer de la información necesaria facilitada por otros Estados miembros.

En octubre, la Presidencia alemana distribuyó un documento de trabajo²⁵³ sobre este asunto, en el que resaltaba el objetivo de reforzar la Asociación Policial Europea. El punto de partida era que los instrumentos existentes no se utilizaban plenamente y defendía la necesidad de una mentalidad europea en el trabajo policial. La delegación alemana reconocía que la arquitectura policial europea consistía en una densa red de acuerdos bilaterales y multilaterales, cuya experiencia se debía aprovechar para mejorar la cooperación policial transfronteriza, pero consideraba absolutamente imprescindible la creación de un mínimo marco regulatorio para la cooperación de las autoridades de seguridad. Destacaba la importancia de las Agencias JAI y apuntaba la exigencia de que la Unión Europea y los Estados miembros trabajaran al unísono para desarrollar soluciones técnicas para conseguir canales seguros de comunicación.

²⁵² GERMANY'S PRESIDENCY OF THE COUNCIL OF THE EU. *Juntos relanzando Europa. Programa de la Presidencia alemana del Consejo de la UE* [en línea]. [Consulta: 21 de mayo de 2021]. Disponible en web: <<https://www.eu2020.de/blob/2363468/7a9379b2a76aad5612219b65aa93a402/07-03-pdf-programm-es-data.pdf>>.

²⁵³ Consejo de la UE. *European Police Partnership – the strategic way ahead*. 2 de octubre de 2020. Doc. WK 10468/20.

Poco más tarde, el Consejo aprobó un texto más amplio sobre la Asociación Policial Europea²⁵⁴, en el que se esbozaban los hitos para su establecimiento desde ese momento hasta 2025, a saber:

- Que cualquier miembro de las fuerzas y cuerpos de seguridad europeo disponga de toda la información necesaria para el desempeño de sus funciones, procedente de cualquier Estado miembro.
- Que se pongan en marcha las soluciones técnicas que permitan a la Unión y sus países comunicarse de forma segura y confidencial.
- Que se utilicen plenamente los instrumentos europeos para la descripción de actos delictivos, como los del Sistema de Información de Schengen.
- Que se permita una mejor conexión de la información, en el marco común de la protección de datos.
- Que se establezca un acervo moderno y actualizado para la cooperación policial transfronteriza.
- Que se puedan utilizar las tecnologías de inteligencia artificial en el trabajo diario.
- Que las autoridades policiales europeas estén equipadas para compartir información con terceros estados.
- Y que las fuerzas y cuerpos de seguridad puedan colaborar con socios públicos y privados.

Para alcanzar todos y cada uno de esos hitos, los ministros apuntaban las actuaciones e emprender en los años siguientes:

- El refuerzo de la cooperación policial europea, lo que exigía una mayor concienciación, aprovechar la experiencia acumulada durante la pandemia en la utilización de canales de comunicación seguros, dotar a las agencias JAI del presupuesto y recursos adecuado y hacer pleno uso de los instrumentos de intercambio de información existentes.
- La transformación digital y la utilización de nuevas tecnologías, con especial énfasis en el desarrollo de la inteligencia artificial, que facilitarán

²⁵⁴ Consejo de la UE. *Conclusiones del Consejo sobre la seguridad interior y la Asociación Policial Europea*. 24 de noviembre de 2020. Doc. 13083/1/20.

- y mejorarán la prestación de servicios de seguridad, la prevención, investigación y enjuiciamiento de delitos en todo el territorio de la Unión.
- La cooperación internacional en el ámbito de la seguridad, resaltando la importancia del nexo entre seguridad interior y exterior, la necesidad de profundizar en el intercambio de información con terceros países y trabajar más estrechamente con sus servicios policiales.
 - La lucha contra la delincuencia organizada transnacional, que operaba cada vez más a través de las fronteras, para lo que seguirá siendo primordial la ejecución del ciclo político o ciclo de actuación de la Unión Europea contra la delincuencia organizada.
 - La prevención y la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento, a pesar de los progresos alcanzados en los últimos años, que precisaba de la continuación de los esfuerzos realizados para prevenir el contenido terrorista y extremista en línea, de cualquier ideología, la prevención de la radicalización y el retorno de combatientes terroristas extranjeros, así como el intercambio de información sobre aquellos individuos que pudieran constituir una amenaza terrorista en una Europa sin fronteras.

A pesar del entusiasmo que la Presidencia alemana puso en esta idea, en los meses posteriores no se ha constatado ningún avance visible, quizás debido a la falta de un desarrollo posterior con propuestas concretas sobre cómo alcanzar los objetivos descritos, entre los cuales, por otra parte, no hay grandes novedades. De hecho, parece dudoso que un proyecto basado en recoger, como recomendaciones u orientaciones, las acciones que desde años antes se venían propugnando y presentando como imprescindibles, necesarias y que deberían ser de obligado cumplimiento para los Estados miembros, se pueda considerar como el elemento que requiere la Unión Europea para seguir aspirando a conseguir el objetivo de una mayor integración en seguridad interior, si es que esa es realmente la pretensión.

Casi al mismo tiempo que se debatía la propuesta alemana en el COSI, se examinaba la recién aprobada Estrategia de la UE para una Unión de la

Seguridad²⁵⁵, de la Comisión Europea, que recibió elogios generalizados de la mayoría de las delegaciones nacionales, si bien algunas recordaron que la seguridad interior seguía siendo competencia de los Estados miembros, a la vez que lamentaban la falta de participación en la elaboración de ese documento.

Es decir, por un lado, se recomendaba la puesta en marcha de una serie de acciones a nivel europeo, y por otro, se recordaba que su aplicación era responsabilidad nacional.

En el primer COSI tras los atentados de Viena, celebrado el 19 de noviembre, se examinó, como era habitual, el informe semestral que elaboran el INTCEN y Europol sobre antiterrorismo²⁵⁶. En este documento se mencionaban los últimos atentados terroristas, incluido el de Viena, pero únicamente para resaltar que la amenaza terrorista yihadista continuaba siendo elevada. El informe fue aprobado sin cambios, pero alguna delegación no pudo evitar señalar el hecho de que no se habían tomado demasiado en consideración esos atentados terroristas, quizás criticando veladamente cierta rutina en la preparación de este tipo de documentos.

Un instrumento clave en la lucha contra la delincuencia transfronteriza y el terrorismo ha sido la orden de detención europea, que ha conseguido simplificar y acelerar la cooperación judicial entre los Estados miembros, contribuyendo a la seguridad de los ciudadanos europeos. Establecida en 2002 en sustitución del procedimiento de extradición, se ha continuado trabajando en su contenido para mejorar determinados aspectos. Así, el 1 de diciembre el Consejo aprobó por el procedimiento de silencio²⁵⁷ unas conclusiones sobre los retos actuales y el

²⁵⁵ Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad*. 24 de julio de 2020. COM/2020/605 final.

²⁵⁶ Consejo de la UE. *EU Threat Assessment in the field of counterterrorism: recommendations*. 16 de noviembre de 2020. Doc. 12866/20.

²⁵⁷ Consejo de la UE. *Projet de conclusions du Conseil intitulées "Le mandat d'arrêt européen et les procédures d'extradition - défis actuels et voie à suivre" - Approbation - FIN DE LA PROCÉDURE ÉCRITE*. 1 de diciembre de 2020. Doc. CM 5109/20.

camino a seguir²⁵⁸. Los ministros coincidían en que existía margen de mejora en cinco ámbitos:

- Mejora de la transposición nacional y la aplicación práctica de la Decisión marco.
- Apoyo a las autoridades de ejecución en la tramitación de las evaluaciones de los derechos fundamentales.
- Tratamiento de determinados aspectos del procedimiento en el Estado miembro de emisión y en el Estado miembro de ejecución.
- Tramitación de las solicitudes de extradición de ciudadanos de la UE a terceros países.
- Refuerzo de los procedimientos de entrega de la orden de detención europea en tiempos de crisis.

Los ministros se han emplazado al vigésimo aniversario de la adopción de la Decisión marco sobre la orden de detención europea, en junio de 2022, para encontrar y aplicar las soluciones a esos retos que han identificado en su aplicación.

En la videoconferencia de los Ministros de Justicia del día 2 de diciembre, a raíz de los recientes atentados en Francia, Austria y Alemania, se debatieron aspectos de la lucha antiterrorista relacionados con la justicia y abordaron una serie de cuestiones, además de la orden de detención europea, como la incitación al odio en internet, la cooperación digital, el apoyo a las víctimas del terrorismo y el enjuiciamiento acumulativo de los combatientes terroristas extranjeros. Además, la Comisión informó de la situación en que se encontraba la aplicación del Reglamento sobre la Fiscalía Europea, que se pretendía establecer lo antes posible.

²⁵⁸ Consejo de la UE. *Conclusiones del Consejo «La orden de detención europea y los procedimientos de extradición: retos actuales y camino a seguir»* – Texto aprobado en el nivel técnico. 23 de noviembre de 2020. Doc. 13214/20.

En su reunión del 10 de diciembre de 2020²⁵⁹, el Consejo Europeo ha condenado los recientes atentados terroristas en Europa, reafirmando su unidad en la lucha contra la radicalización, el terrorismo y el extremismo violento. Los dirigentes de la Unión Europea han acogido con satisfacción la presentación por la Comisión Europea del nuevo programa antiterrorista²⁶⁰, y han reafirmado el papel del Coordinador Antiterrorista.

Con el objetivo de prevenir la radicalización y luchar contra las ideologías que subyacen al terrorismo y el extremismo violento, ha hecho un llamamiento para:

- intensificar la lucha contra los contenidos ilícitos en Internet;
- adoptar con rapidez la propuesta sobre contenidos terroristas en Internet;
- garantizar que la educación y la formación religiosas son conformes a los derechos y valores fundamentales de la Unión Europea;
- que se combatan las injerencias extranjeras sobre organizaciones civiles y religiosas nacionales, mediante una financiación opaca;
- que se apoyen aquellas iniciativas dirigidas a una mejor comprensión de la propagación de ideologías extremistas.

El Consejo Europeo ha resaltado la necesidad de progresar en el apoyo a las autoridades policiales y judiciales, mediante la conservación de datos necesarios para combatir la delincuencia grave, la aplicación de las medidas acordadas y el refuerzo de la cooperación policial y judicial.

También ha demandado un mayor esfuerzo en el pleno aprovechamiento de las bases de datos y de los sistemas de información europeos, sobre todo en lo que respecta a la grabación de datos de calidad sobre terrorismo, y ha subrayado la importancia de controlar adecuadamente las fronteras exteriores, instando,

²⁵⁹ Consejo Europeo. *Reunión del Consejo Europeo (10 y 11 de noviembre de 2020) – Conclusiones*. 11 de diciembre de 2020. Doc. EUCO 20/20.

²⁶⁰ Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Agenda de lucha contra el terrorismo de la UE: anticipar, prevenir, proteger, responder*. 9 de diciembre de 2020. COM(2020) 795 final.

además, a que se estudie la propuesta sobre el fortalecimiento del mandato de Europol, con vistas a su rápida adopción.

Como se puede observar, los dirigentes europeos se han centrado en aspectos relacionados con una mayor integración, promoviendo medidas cuyo centro de gravedad se encuentra en las estructuras de la Unión Europea.

En relación con la prevención de contenidos terroristas en línea, ya se ha referido que ese mismo día se alcanzó un acuerdo entre la Presidencia del Consejo y el Parlamento Europeo sobre el borrador de Reglamento²⁶¹, que fue finalmente adoptado por el Consejo el 16 de marzo de 2021. Antes de su entrada en vigor se requiere su aprobación en el Parlamento Europeo y su publicación, momento a partir del cual habrá que esperar un año para su aplicación definitiva. El objetivo de esta nueva norma, dirigida a los proveedores de Internet, es la rápida retirada del contenido terrorista. La colaboración continuará siendo voluntaria entre Estados miembros y operadores, pero el Reglamento proporcionará nuevas herramientas para que las autoridades nacionales puedan instar una actuación rápida, de modo que los proveedores de Internet bloqueen el acceso a esos contenidos en el plazo de una hora desde la solicitud.

Por su parte, los Ministros de Interior, en videoconferencia celebrada el 14 de diciembre, cambiaron impresiones sobre las medidas para garantizar la aplicación de las Conclusiones del Consejo sobre seguridad interior y la Asociación Policial Europea²⁶². En estas conclusiones se reiteraba una serie de prioridades políticas para alcanzarse hasta 2025, describiendo las actuaciones a desarrollar en ámbitos como la cooperación policial, la adaptación del progreso tecnológico, la cooperación a escala mundial, la lucha contra la delincuencia organizada transnacional y la prevención y lucha contra el terrorismo.

²⁶¹ Consejo de la UE. *Position of the Council at first reading with a view of the adoption of a regulation of the European Parliament and of the Council on addressing the dissemination of terrorist content online - Adopted by the Council on 16 March 2021*. 18 de marzo de 2021. Doc. 14308/1/20.

²⁶² Consejo de la UE. *Conclusiones del Consejo sobre la seguridad interior y la Asociación Policial Europea*. 24 de noviembre de 2020. Doc. 13083/1/20.

Además, los Ministros acogieron favorablemente la Comunicación de la Comisión de 9 de diciembre²⁶⁰, presentada en el último Consejo Europeo a raíz de la declaración formulada por los Ministros el 13 de noviembre. En este documento, la Comisión Europea señalaba que la reciente ola de atentados terroristas sufridos en suelo europeo era un recordatorio de que el terrorismo seguía siendo un peligro real y presente, que requería un potente enfoque colectivo a nivel de la Unión Europea. Para ello, sugería una estrategia antiterrorista basada en cuatro pilares: anticipación, prevención, protección y respuesta, invitando al desarrollo de una serie de acciones en cada uno de ellos. Con la finalidad de llevar a cabo y coordinar este trabajo, la Comisión iba a nombrar un Coordinador Antiterrorista, que se encargaría, entre otros cometidos, de la cooperación y coordinación con los Estados miembros, en colaboración con el Coordinador Antiterrorista del Consejo, con las Agencias de la UE y con el Parlamento Europeo. A los ya numerosos actores existentes en el complicado panorama de la seguridad interior, se añadía uno nuevo.

La Comisión concluía que la amenaza terrorista exigía un compromiso renovado y sostenido para trabajar juntos, así como unidad para hacer frente a la misma.

5.10.12. Atentado de Rambouillet, en abril de 2021

El terrorismo regresó a Francia en 2021, en la última acción terrorista perpetrada en el periodo de tiempo que abarca el presente trabajo.

El 23 de abril, un tunecino apuñaló mortalmente a una funcionaria civil de la Policía en la comisaría de Rambouillet (Francia). El asesino, abatido por las fuerzas de seguridad, había entrado ilegalmente en Francia en 2009, aunque desde 2020 disfrutaba de permiso de residencia²⁶³.

²⁶³ (24 de abril de 2021). Rambouillet : ce que l'on sait de l'assaillant qui a tué une fonctionnaire de police. *Franceinfo*. https://www.francetvinfo.fr/faits-divers/terrorisme/fonctionnaire-de-police-tuee-a-rambouillet/fonctionnaire-de-police-tuee-a-rambouillet-ce-que-l-on-sait-de-l-assaillant_4384485.html.

CAPÍTULO 6. CONSIDERACIONES FINALES TRAS EL ESTUDIO DE CASOS

20 años después de los atentados terroristas que marcaron un punto de inflexión en las políticas de seguridad de la Unión Europea, con multitud de nuevas medidas aprobadas, instrumentos creados, cambios legislativos, etc., los dirigentes europeos reiteraban una y otra vez la necesidad de mejorar la cooperación en cuestiones relacionadas con la seguridad interior, tal y como hacían sus antecesores. Eran conscientes de que las nuevas amenazas no se podían abordar de manera aislada y de que se precisaba una acción concertada.

La seguridad de los ciudadanos europeos continúa estando amenazada, entre otras, por la delincuencia organizada o la ciberdelincuencia, pero particularmente por el terrorismo, a pesar de que en los últimos años se ha podido percibir cierto declive en la actividad terrorista. Ello obliga a que las instituciones europeas sigan trabajando conjuntamente en el ámbito de la seguridad interior, que se intensifique la cooperación entre los Estados miembros y con socios internacionales, que se desarrollen las capacidades nacionales y comunitarias en este campo y se proporcionen las herramientas necesarias, y que se desarrolle y consolide el marco legislativo comunitario. Y todo eso necesita una estricta supervisión desde la Unión Europea para asegurar su aplicación homogénea.

Ese declive o disminución de la intensidad terrorista, al menos en lo que respecta a grandes atentados como los perpetrados en 2015-2017, ha provocado que los ciudadanos de la UE dejen de considerar al terrorismo como una de las principales amenazas a las que se enfrentan. Según los primeros resultados del Eurobarómetro²⁶⁴ de primavera de 2021, el terrorismo solo preocupaba al 8% de la población de la UE, situándose en la novena posición entre los asuntos más destacados. Eso no significa que ya no se considere importante. Tal y como

²⁶⁴ COMISIÓN EUROPEA. *Standard Eurobarometer 95/Spring 2021. Public opinion in the European Union* [en línea]. [Consulta: 20 octubre de 2020]. Disponible en web: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2532> > (© European Union).

muestra el *Parlámetro*²⁶⁵ de 2020, la lucha antiterrorista sigue siendo una de las políticas que los ciudadanos europeos creen que el Parlamento Europeo debe tratar de manera prioritaria.

Es decir, que aunque para los residentes en la UE los atentados terroristas hayan sido desplazados por otras preocupaciones, como la situación económica o la salud, continúan estando convencidos de que la lucha antiterrorista se debe abordar desde una perspectiva comunitaria.

Hasta la fecha, tal y como se ha reflejado en las páginas anteriores, muchos de los avances lo han sido como consecuencia de los esfuerzos emprendidos en reacción ante atentados terroristas, sobre todo en los primeros años de este siglo. En la época actual esa situación debería cambiar. La Unión Europea cuenta con instrumentos, como el COSI, empeñados en progresar en el ámbito de la seguridad interior, independientemente de la influencia de factores externos, como la actividad terrorista u otras situaciones de crisis.

Pero todos los esfuerzos que se puedan dedicar a ese objetivo no conseguirán alcanzar resultados con la eficacia deseada si no van acompañados de la voluntad política y del compromiso necesario para su aplicación, en particular por parte de los actores nacionales.

En la actualidad, ningún país tiene capacidad suficiente para reaccionar en solitario contra las amenazas a la seguridad interior. Si se desciende al nivel local, por ejemplo, no hay agencia que por sí sola tenga capacidad suficiente para luchar contra la actividad criminal de bandas de delincuentes que, con toda seguridad, van a actuar más allá de los límites de su área de responsabilidad. Se podría reducir la delincuencia dedicando ingentes recursos humanos y materiales para asegurar una gran presencia física de policías uniformados en cometidos de prevención del delito, lo que resulta inviable desde el punto de vista económico y de molestias innecesarias a los ciudadanos. O desplegar medios de vigilancia electrónica permanente, que no gozan de una gran popularidad. Una forma de combatir esa delincuencia sería solicitar la colaboración del resto

²⁶⁵ PARLAMENTO EUROPEO. *Parlámetro 2020. Eurobarómetro Especial 94.2/2020* [en línea]. [Consulta: 29 de mayo de 2021]. Disponible en web: <<https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2020/parlemeter-2020/en-report.pdf>> (© European Union).

de fuerzas y cuerpos de seguridad limítrofes o disponer de autorización para actuar fuera de su demarcación, lo que requeriría recursos adicionales. Una cooperación coordinada podría ser eficaz, pero esa cooperación no puede descansar en la buena voluntad de los posibles colaboradores. Sería conveniente una autoridad superior que llevara a cabo las actuaciones necesarias o que supervisara con una visión global.

Esta incapacidad es especialmente evidente entre los miembros de la Unión Europea, donde la desaparición de las fronteras interiores ha facilitado extraordinariamente los desplazamientos de delincuentes y terroristas, sin que ello haya ido acompañado con la adopción de los instrumentos necesarios para evitar cierta facilidad en esquivar la actuación policial y judicial.

Precisamente, los terroristas, la amenaza terrorista, ha sido, desde hace años, motivo de preocupación para la Unión Europea. En épocas anteriores el terrorismo se ha revelado como el desencadenante de una mayor cooperación intergubernamental. Ya en la década de los 50 del siglo pasado se detectaron los primeros movimientos en pos de la integración europea, cuando los países comunitarios pusieron en marcha la cooperación intergubernamental en áreas que posteriormente se han llegado a conocer como seguridad interior. Desde entonces, algunos de los avances relevantes en cuestiones relacionadas con la seguridad interior, como Schengen o Trevi, se han desarrollado por la colaboración entre Estados miembros, pero comenzando fuera de las estructuras de la Unión Europea. Otro ejemplo, en 2005 se firmó el Convenio de Prüm entre 7 países europeos, aunque es cierto que posteriormente se incorporó a la Unión Europea.

Esa preocupación por el terrorismo ha llevado a la Unión Europea a intentar dar pasos para mejorar su capacidad de contribuir al mantenimiento de la seguridad interior (Lodge, 2002), pero ha necesitado la reiteración de catalizadores para acelerar ese proceso e impulsarlo cuando perdía inercia. También dice Lodge que la “amenaza externa” ha catalizado la integración de una manera sin precedentes, que presagia una más profunda integración política (aunque debería ir acompañada de cambios institucionales).

Actualmente, se puede afirmar que el terrorismo ha sido un catalizador del proceso de integración²⁶⁶ en el campo de la seguridad interior, si bien otros elementos, como la inmigración irregular, también han contribuido.

Pero a pesar de los distintos esfuerzos en el seno de la UE, sigue sin existir una visión común de este fenómeno y las respuestas varían de país a país. La falta de interoperabilidad de los sistemas jurídicos europeos es un claro ejemplo de este argumento (Díaz Matey & Rodríguez Blanco, 2015).

A pesar de ello, no es algo nuevo decir que los atentados terroristas fueron el factor fundamental que permitió progresar a la Unión Europea en el ámbito de una política de seguridad interior y antiterrorista (Powell y Sorroza 2008) y han servido para impulsar el desarrollo del espacio de libertad, seguridad y justicia (Powell y Sorroza 2009).

Los grandes atentados terroristas de las dos primeras décadas del presente siglo han provocado la necesidad, la solicitud de una mayor integración. En ocasiones, sus consecuencias, sus repercusiones, han sido aprovechadas por los gobiernos para avanzar más rápidamente, y no solo en el campo de la cooperación antiterrorista.

Es indudable que una de las reacciones inmediatas al terrorismo ha sido la adopción de medidas de emergencia²⁶⁷. Eso es lo que ha sucedido en las instituciones europeas tras esos grandes atentados terroristas. Como Bossong²⁶⁸ ha señalado, cada uno de esos atentados ha creado una nueva ventana de oportunidad. Los dirigentes europeos y las autoridades nacionales se han dado cuenta de la necesidad y la conveniencia de actuar de manera conjunta y, por lo general, han reaccionado de manera inmediata. Otra cosa es que esas oportunidades se hayan aprovechado adecuadamente.

²⁶⁶ LODGE, Juliet. Sustaining Freedom, Security and Justice—from terrorism to immigration. *Liverpool Law Review*, 2002, vol. 24, no 1, p. 41-71.

²⁶⁷ DÍAZ, Carlos; Demurtas, Alessandro, dir. 2016/2017. *El impacto de los atentados de los lobos solitarios en la estrategia antiterrorista europea*. Trabajo fin de máster. Universidad Autónoma de Barcelona [Consulta: 30 de julio de 2020]. Disponible en web: <<https://ddd.uab.cat/record/191303>>.

²⁶⁸ The evolution of EU Counter terrorism policy, 2013.

Antes de los hechos de septiembre de 2001, los responsables nacionales de las políticas antiterroristas ya eran conscientes de la necesidad de una mayor cooperación en este ámbito para poder hacer frente con garantías a la amenaza terrorista, pero su plasmación resultaba ciertamente contradictoria. Por una parte, tal y como se recogía en las conclusiones de Tampere, reconocían que la seguridad nacional debería tener plenamente en cuenta la seguridad de la Unión en su conjunto, y que aspectos como la seguridad interior o la prevención del terrorismo deberían considerarse indivisibles. Por otra parte, y al mismo tiempo, defendían que las medidas necesarias para materializar esa cooperación no deberían constituir ninguna obligación y que cada país participara únicamente si se lo permitía su legislación, en lugar de invitar a modificar o adaptar esa legislación.

La agenda antiterrorista europea ha estado influida en gran manera por las crisis, sobre todo por cuatro grandes acontecimientos: el 11 de septiembre de 2001; los atentados de Madrid y Londres; la guerra civil en Siria y el crecimiento de Dáesh y los combatientes terroristas extranjeros; y los atentados de Charlie Hebdo, Bataclan y Bruselas/Zaventem (Wensink et al., 2017).

La primera gran reacción se produjo no con un atentado en suelo europeo, sino norteamericano. Los atentados de septiembre de 2001 supusieron un punto de inflexión en el proceso de integración de la seguridad interior. Hasta entonces cualquier iniciativa en este ámbito quedaba encuadrada en la ya citada cooperación intergubernamental, como correspondía a una aplicación estricta del principio de que la seguridad nacional residía entre las competencias exclusivas de cada Estado miembro. Esto no ha cambiado con las sucesivas modificaciones de los Tratados hasta nuestros días, pero a partir de esa fecha se han ido superando, paulatinamente, algunas de las reticencias que obstaculizaban que se llegara a acuerdos en el ámbito comunitario.

Como se ha visto, en las semanas y meses posteriores a la masacre del 11 de septiembre se vivieron jornadas históricas en cuanto a medidas adoptadas para la lucha antiterrorista. Medidas que no eran todas novedosas, sino que ya habían sido planteadas sin éxito en años anteriores (Schroeder, 2006). Y medidas que, a pesar de haber sido aprobadas, no consiguieron en su totalidad su pleno desarrollo y aplicación, principalmente por la falta de compromiso de los Estados

miembros, los mismos que las habían aceptado. Es decir, se desplegó un gran esfuerzo que quizás no fue acompañado de un desarrollo adecuado debido, entre otras razones, a la falta de confianza mutua entre servicios de inteligencia nacionales (Thieux, 2004).

No hay que olvidar que según el Tratado de Lisboa la seguridad nacional sigue siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro. Se han ido incorporando algunas áreas a los procedimientos comunitarios, como visados o asilo, pero cuestiones como la lucha antiterrorista o contra la delincuencia organizada no son competencias compartidas, sino que permanecen en gran medida bajo las autoridades nacionales.

Está claro que el TUE (artículo 4.2) y el TFUE (artículos 72 y 73) confirman la competencia nacional sobre orden público y seguridad nacional. Mientras en orden público está claro y justificado, ya que son cuestiones que raramente desbordan el ámbito del propio país, con la seguridad nacional surgen algunas dudas. Porque, ¿cómo se puede asegurar que un terrorista en un determinado país no constituye una amenaza a la seguridad nacional de otro país? Por lo tanto, ¿no debería estar obligado ese país a compartir la información con el resto? ¿Se puede amparar en la soberanía nacional para negarse a aportar esos datos? La respuesta lógica sería que, ya que la Unión Europea ha facilitado los movimientos interiores de sus ciudadanos y empresas, pero consecuentemente también de criminales y terroristas, debería igualmente proporcionar los medios para evitar que esa libertad de circulación de la que gozan estos últimos pueda poner en riesgo la vida de sus ciudadanos. No se puede poner en duda que la responsabilidad principal en materia de seguridad corresponde a las autoridades de los Estados miembros, pero siempre que se preserve, además, la seguridad del resto de Estado miembros, y eso, en la Unión Europea, solo se puede garantizar mediante una mayor integración en este ámbito. No es posible consolidar un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores si los países que lo conforman se niegan a ceder en sus competencias.

Por citar algún ejemplo, nadie discutiría que las autoridades nacionales deben ser las competentes en la protección de, por ejemplo, las infraestructuras críticas o los grandes espacios públicos ubicados en su territorio. Pero esas instalaciones, en virtud de las condiciones del ELSJ, son accesibles a los

ciudadanos de cualquiera de los países que forman parte del mismo. Esos ciudadanos tienen derecho a que se garantice su seguridad en cualquier parte de la Unión Europea. Por lo tanto, aunque la responsabilidad sea de las autoridades nacionales, deberá normalizarse en todo el territorio de la Unión.

Como destaca Alicia Sorroza, existe tensión entre la defensa de la libertad y la garantía de la seguridad y las dificultades para lograr un equilibrio óptimo entre ambos elementos, y en este debate se deben incorporar sensibilidades de todos los socios que componen la Unión Europea (Sorroza, 2011).

El principal problema de las disposiciones adoptadas en el ámbito de la seguridad interior es que siguen dependiendo en gran medida de la voluntad de los Estados miembros (Sorroza 2011). Para avanzar, la Unión Europea depende de esa voluntad nacional y de la manera en que los Estados miembros interpretan el término seguridad interior (Wensink et al., 2017), de lo que se puede extraer que no existe una definición común del mismo y que quizás sería conveniente delimitarlo.

Los gobiernos, legisladores y políticos en muchos Estados miembros sienten la presión de la población, que reclama respuestas adecuadas a las amenazas terroristas. De igual forma, actores de la UE o el Consejo Europeo (empujados por algunos Estados miembros) han destacado la necesidad de respuestas efectivas a estas amenazas y han subrayado específicamente la importancia de compartir información y buena cooperación interior (Wensink et al., 2017).

Aun en el caso de que la reacción de la Unión Europea ante las situaciones de crisis provocadas por el terrorismo o la inmigración ilegal se pudiera considerar adecuada y sostenida en el tiempo, eso no significa que también lo fuera la de los Estados miembros. Como ejemplo, en los foros europeos se ha reiterado una y otra vez la necesidad de aplicar las medidas adoptadas en intercambio de información, uso de bases de datos, etc., pero no siempre ha tenido reflejo en la actuación de los Estados miembros, o ha sido desigual.

Esto se evidenció con ocasión de los atentados de Madrid en 2004, que demostraron que las medidas que con gran rapidez se habían adoptado a partir de 2001, no se habían puesto en marcha. Muchas de ellas no pasaron de ser simbólicas, no se materializaron o su ejecución no fue oportuna. Pero tuvieron

cierta utilidad para avanzar en un terreno hasta entonces reservado a las autoridades nacionales.

Es cierto que no se trataba únicamente de reaccionar ante un hecho concreto, sino de aprovechar las oportunidades para intentar construir y dar coherencia a toda una política de seguridad interior.

Los atentados de Madrid y Londres, en los años 2004 y 2005, como ocurrió en 2001, sirvieron otra vez de catalizador de nuevas iniciativas europeas en la lucha antiterrorista y en la cooperación en seguridad interior, a la vez que se insistía en la aplicación de las medidas ya acordadas. Junto con las crisis migratorias o la necesidad de una respuesta conjunta a una amenaza transnacional, como es la delincuencia organizada, la actividad terrorista provocó un avance en la respuesta de la Unión Europea, consiguiendo, lentamente, ir asegurando y ampliando ese avance tras un vertiginoso impulso inicial que parecía haberse estancado. Incluso se creó la figura del Coordinador Antiterrorista de la Unión Europea, si bien se le dotó de débiles competencias.

El grado de ejecución de las medidas aprobadas ha sido en ocasiones deficiente y con frecuencia desigual entre Estados miembros. Aunque algunos indicadores mostraban que tras un gran atentado terrorista, las autoridades nacionales se aplicaban en su ejecución, por ejemplo, en la utilización de los instrumentos de Europol y Eurojust. Pero como ya se ha reiterado, esta y otras mejoras han dependido en gran medida de la voluntad política.

A pesar de que se habían conseguido algunos avances, los resultados no colmaban las expectativas de todos los Estados miembros, por lo que algunos de ellos continuaron con la dinámica comenzada décadas antes y con la que se sentían cómodos: la cooperación intergubernamental.

El carácter esencialmente reactivo de la lucha antiterrorista de la Unión Europea (Powell & Sorroza, 2009) ha conseguido superar, a veces, la tradicional resistencia de las autoridades nacionales para ceder partes de la soberanía nacional vinculadas a la seguridad nacional. En línea con esta política reactiva, los sangrientos atentados terroristas de 2015 provocaron un incremento significativo de la cooperación antiterrorista, de las medidas para el control de las fronteras exteriores, o del refuerzo de las capacidades de prevención y lucha

antiterrorista, lográndose grandes avances a escala de la Unión y de los Estados miembros. El propio Consejo Europeo ha seguido de cerca estos avances y ha reclamado que se tomen las medidas adaptadas para abordar estas cuestiones. De hecho, la mayoría de las medidas legislativas solicitadas inmediatamente después de los atentados de París, así como los de Bruselas de 2016, han sido adoptadas y total o parcialmente aplicadas, si bien sería todavía conveniente intensificar los esfuerzos para su oportuna aplicación. También hay que subrayar que desde esos años ha aumentado considerablemente la frecuencia con la que los Estados miembros alimentan y consultan las bases de datos de la UE y la capacidad para tratar y analizar grandes cantidades de datos se ha convertido en algo esencial.

La pandemia originada por el coronavirus ha supuesto una tregua para la actividad terrorista y para la de la delincuencia organizada clásica. Pero han aparecido nuevas formas de delincuencia o se han desarrollado aquellas que emplean las nuevas tecnologías. Todo ello también tiene su influencia en la visión y en la manera en la que la Unión Europea combate las amenazas que acechan, entre las que se sigue incluyendo al terrorismo, pero dando una mayor relevancia a otras como la ciberseguridad, la protección de las infraestructuras críticas o las amenazas híbridas. Alguna de ellas, como la ciberseguridad, en la que se dificulta la delimitación territorial, va a facilitar que se adopten medidas comunitarias sin que los Estados miembros las perciban como un menoscabo a sus competencias en seguridad nacional. Pero, por lo general, se va a mantener la necesidad de una mayor integración en cuestiones relacionadas con la seguridad interior, por lo que no conviene bajar la guardia.

Las razones por las que no se ha profundizado en la comunitarización de la seguridad interior solo se pueden achacar a los gobiernos nacionales, que desoyen tanto a las autoridades comunitarias como a sus propios ciudadanos. Como se ha visto, los avances alcanzados en este campo han coincidido en numerosas ocasiones con situaciones de crisis provocadas tras atentados terroristas. Los dirigentes de los Estados miembros, presionados por la opinión pública, se han visto obligados a adoptar medidas comunes para intentar evitar que el terrorismo siga golpeando en suelo europeo. Y esa presión se ha podido observar en las encuestas del Eurobarómetro, en las que año tras año los

ciudadanos europeos han expresado su deseo de que la lucha antiterrorista pase a engrosar las políticas cuyo centro de decisión estuviera ubicado en Bruselas. Este sigue siendo el ámbito político en el que los ciudadanos esperan una mayor implicación de las instituciones europeas.

Ciertamente, parece un contrasentido que la Unión Europea, que no hay que olvidar está formada por Estados miembros, se quiera abrir paso hacia esos ámbitos de responsabilidad tradicionalmente reservados a las autoridades nacionales, firmando medidas que luego tienen una complicada puesta en marcha por las reticencias de los propios Estados miembros. No deja de ser curioso que las autoridades nacionales alcancen determinados acuerdos en el seno de las instituciones europeas y que posteriormente esas mismas autoridades nacionales no sean capaces, o no deseen, o no muestren interés, en ponerlos en práctica. En cierto modo, constituye una forma de hipocresía.

La lentitud o la ausencia de decisión en la adopción de acuerdos o la renuencia a progresar en estos ámbitos, puedan causar graves repercusiones económicas, como se ha podido sufrir con el impacto en las Bolsas de todo el mundo después de cada gran atentado. Si bien es cierto que las pérdidas económicas se pueden recuperar, no así el alto coste en vidas humanas, para lo que no hay marcha atrás.

Pero se puede afirmar que la Unión Europea ha conseguido ir quebrantando, siquiera suavemente, la resistencia de los Estados miembros en un terreno que tradicionalmente les estaba reservado, progresando lentamente en esa integración. Ello se ha debido, principalmente, a que se ha percatado de la evidencia de su incapacidad para resolver de manera individual los graves problemas causados por las nuevas amenazas, sobre todo el terrorismo. Además, también ha influido la positiva evolución de la integración en otros ámbitos, como la libertad de circulación o el mercado único, que ha llevado aparejada la eliminación de las fronteras interiores y sus consecuencias para la seguridad interior, como son, por ejemplo, que los criminales lo tengan más fácil para evadir la justicia de los países en los que cometen sus crímenes, simplemente cruzando las fronteras.

La superación de las trabas puestas por los gobiernos nacionales a la cesión de soberanía no ha sido totalmente voluntaria, a pesar de la voluntad expresada por sus ciudadanos, sino forzada por las circunstancias. Esto se ha visto, por ejemplo, en las reservas iniciales a la creación del Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo en Europol, o a que esta agencia se constituyera en el principal medio para compartir información e inteligencia entre los Estados miembros, con la excusa de que ya existía cooperación bilateral y multilateral entre los servicios nacionales de seguridad.

Ese objetivo final de la libertad de movimiento de los ciudadanos, de los trabajadores, de los estudiantes comunitarios, de los bienes y servicios de la Unión Europea, que es el mercado único y la unión económica, es prácticamente imposible de conseguir si no va acompañado de una mayor cooperación en justicia y seguridad, de una mayor integración.

Los propios dirigentes europeos recordaron en la Declaración de París del 29 de agosto de 2015, que los principios del área de Schengen se establecieron para asegurar la libertad de movimientos de los ciudadanos, pero también para garantizar un alto nivel de seguridad, en particular por medio de los instrumentos comunitarios de cooperación judicial y policial. Pero estos instrumentos, ¿son suficientes?

El modelo de Schengen ha revelado que cuanto más se progresa en la apertura de las fronteras interiores, más imperioso resulta potenciar la protección de las fronteras exteriores (Piechowicz, 2017).

Aunque a principios de la tercera década del siglo XXI la integración en seguridad interior pueda parecer un objetivo casi imposible de conseguir, habría que reflexionar sobre lo que pensarían los ciudadanos y dirigentes europeos de hace no tantos años cuando se hablaba de la posibilidad de eliminar algo tan inherente a los Estados como son las fronteras. Si se ha logrado la supresión de las fronteras interiores en la Unión Europea, no deberían existir muchos impedimentos para continuar con mayores progresos en la integración de la seguridad interior.

Por lo tanto, resulta poco menos que inevitable que estas nuevas libertades desemboquen en una mayor integración en seguridad interior, imprescindible

para combatir eficazmente el crimen, el terrorismo o la inmigración irregular, así como para asegurar la libertad y la seguridad de los ciudadanos y de las empresas de la Unión Europea.

Para la lucha contra el terrorismo, igual que contra la delincuencia organizada actual o contra la inmigración, resulta imprescindible una acción concertada de la Unión Europea. Pero en una Europa sin fronteras, la simple acumulación de esfuerzos nacionales para combatir las amenazas graves no es suficiente. Ni siquiera la Unión Europea, en el supuesto de que actuara como un actor unido, sin fisuras, sería capaz de luchar por sí sola contra estas lacras. No puede ser un actor destacado en el panorama internacional si no demuestra que es capaz de superar todos los obstáculos internos para actuar con una única voz. Además, esa acción comunitaria seguiría siendo insuficiente en el panorama mundial actual, por lo que debería ser complementada con una más amplia cooperación internacional.

Pero esa acción concertada de la Unión Europea no resulta una tarea fácil debido a la multiplicidad de actores diferentes en el seno de la Unión Europea: el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Coordinador Antiterrorista, el Comisario que se encarga de la Unión de la Seguridad, entre otros, que complican la coordinación y, sobre todo, ralentizan la toma de decisiones y su aplicación.

El inacabado proceso de integración en el ámbito de la seguridad interior ha sido lento y lleno de obstáculos, para llegar a un estadio en el que todavía es preciso avanzar mucho para poder considerarlo como plenamente satisfactorio. Reducto tradicional de los países, celosos de su soberanía y reacios a compartirla o cederla a entes supranacionales, las reticencias se han visto superadas por los propios avances en otras áreas, que han obligado a la cooperación, como han sido el mercado único o la supresión de fronteras.

Pero continúa sin ser suficiente. A pesar del indiscutible valor de la colaboración internacional, no se escarmienta. No resulta raro comprobar que en algunos grandes atentados terroristas se podría haber hecho algo más si la información disponible en algunas agencias se hubiera puesto oportunamente a disposición de otras agencias amigas.

Los dirigentes europeos son conscientes de la contradicción que supone aprobar medidas que posteriormente no se aplican y han intentado poner remedio. Una de las propuestas que posiblemente germinó en los primeros años de este siglo, que se llegó a insinuar tras los atentados de septiembre de 2001 pero que no culminó hasta 2010, fue la creación de un órgano de alto nivel encargado de los asuntos de seguridad interior. Tras varios intentos frustrados, esta idea fue madurando hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, por el que se establecía el Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior, el COSI, sin duda, un elemento fundamental cuya intervención ha servido en multitud de ocasiones para mejorar la coordinación entre las agencias europeas y nacionales.

Tras un periodo inicial de definición de los procedimientos de trabajo, el Comité ha ido apuntalando y ampliando sus responsabilidades, relacionadas con la cooperación judicial y policial, la aplicación de las líneas estratégicas de la seguridad interior, la lucha contra la delincuencia organizada o la cooperación de las agencias JAI. Paulatinamente, se han ido incluyendo cuestiones relacionadas con la lucha antiterrorista, a pesar de las reticencias de algunos Estados miembros.

Como señala Tereskiewicz, a pesar del entusiasmo desplegado desde el inicio, la actividad de los primeros años del COSI mostró que las prioridades del nuevo comité eran amplias, difusas y desorganizadas (Tereszkiewicz, 2016). Fue preciso que pasaran los años para que se fueran asentando y que sus integrantes adquirieran experiencia y soltura, también con los procedimientos institucionales de la Unión Europea, a los que probablemente no todos estaban habituados. Hay que tener en cuenta que se trataba de un comité nuevo, basado en las capitales y con una baja frecuencia de reuniones.

El transcurso del tiempo ha ido consolidando las amplias competencias del Comité, que ha conseguido ocupar el espacio nuclear que por el Tratado le corresponde en el desarrollo comunitario de la política de seguridad interior. De hecho, ha sido el fermento de la principal transformación sufrida por el Consejo en el ámbito de justicia y asuntos de interior (Scherrer, Jeandesboz, & Guittet, 2011). En este proceso hay que destacar el papel jugado por las agencias JAI, cuya contribución ha resultado esencial.

El COSI se puede considerar como el elemento multiplicador del proceso de integración europea en seguridad interior, intentando aprovechar cada oportunidad para influir, mejorar y ampliar las medidas comunitarias destinadas a consolidar el espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea. A partir de entonces, los dirigentes europeos cuentan con un órgano que se encarga periódicamente de recordarles la necesidad de evitar el inmovilismo y de reaccionar, orientar, reorientar, promover, supervisar, controlar e innovar para garantizar la seguridad de los ciudadanos europeos.

Una de las ventajas del COSI es que desde su creación los Estados miembros disponen de un foro de trabajo con una perspectiva global y comprensiva de la seguridad interior, de un punto de referencia con vistas al Consejo. A diferencia de lo ocurrido en los primeros años de este siglo, ya no se trata únicamente de convocar reuniones extraordinarias para adoptar declaraciones o decisiones que posteriormente no se desarrollaban adecuadamente. Siendo un órgano con una amplia visión de todo lo que sucede en el campo de la seguridad interior, en el que se concentran o supervisan los trabajos de diferentes grupos de trabajo del ámbito de justicia y asuntos de interior, el COSI permite hacer un seguimiento permanente a los asuntos, evitando que caigan en la rutina y en el olvido. De hecho, este comité ha recibido el mandato del Consejo de coordinar su actuación con los otros grupos de trabajo, con la Comisión Europea y con la Agencias para asegurar la aplicación de las distintas medidas operativas adoptadas, así como la rápida puesta en marcha de la Estrategia de Seguridad Interior.

En otras ocasiones se ha invitado al COSI a que proporcionara orientación en cuestiones estratégicas relacionadas con el intercambio de información o el desarrollo de actuaciones antiterroristas, que constituyen más pruebas de la relevancia del comité.

Los cometidos y responsabilidades del COSI no han hecho más que crecer desde su creación, lo que demuestra la importancia adquirida por el comité, además de su ambición, capacidad de adaptación y su flexibilidad, características que han contribuido a consolidar su posición como actor relevante en el ámbito de la seguridad interior de la Unión Europea. Cada vez ha ido apareciendo con mayor asiduidad en los documentos aprobados por el Consejo, del que recibía instrucciones. Un ejemplo evidente, ya citado anteriormente, es

el terrorismo. Se ha pasado de una casi total ausencia de este asunto en las discusiones del COSI en sus inicios, a convertirse en un foro imprescindible para el desarrollo de la política antiterrorista de la Unión Europea.

Como se ha reiterado, se puede considerar al terrorismo como uno de los más destacados, si no el principal, de los desencadenantes de la integración europea en seguridad interior. Desde sus inicios, el COSI ha incluido entre sus asuntos a debate el terrorismo, pero no fue hasta transcurridos más de tres años cuando la lucha antiterrorista comenzó a abordarse en profundidad, pasando a ser una de las cuestiones a las que se prestaba especial atención.

Su inclusión en los trabajos del COSI ha ido de menos a más, adquiriendo un peso cada vez mayor entre los cometidos del Comité, que ha contribuido enormemente a la consecución de destacados progresos en la lucha antiterrorista comunitaria. A pesar de sus claras implicaciones para la seguridad interior, le ha costado encontrar su sitio debido a las reservas de algunas delegaciones nacionales, que no consideraban que debía ser una de sus responsabilidades. La siempre presente amenaza terrorista y la actividad desplegada por algunos Estados miembros han conseguido derribar parte de esa resistencia de manera que el COSI pueda desarrollar su labor de coordinación y de supervisión de las acciones contra el terrorismo de la Unión Europea.

Aunque no siempre participa el COSI, hay multitud de ejemplos en los que se ha progresado como consecuencia del terrorismo, como en las directivas de armas de fuego, aunque el COSI lo suele vincular con su trabajo, en este caso con el ciclo político.

Otro ejemplo del destacado papel del COSI en la lucha contra el terrorismo es el examen que lleva a cabo de las evaluaciones periódicas que Europol y el IntGen realizaban sobre la amenaza terrorista.

El ciclo político, o ciclo de actuación de la Unión Europea para la lucha contra la delincuencia organizada ha sido, quizás, el asunto que más dedicación ha exigido del COSI, proyecto en el que ha participado y liderado desde el principio. El trabajo relacionado con el desarrollo estratégico de la seguridad interior también ha reclamado una parte importante de la agenda del Comité.

Además, hay que tener en cuenta que en el COSI se abordan tanto cuestiones operativas como asuntos estratégicos.

Y también hay que destacar su flexibilidad. En los últimos años se han incorporado asuntos nuevos, como el extremismo violento y el terrorismo de extrema derecha, que son ejemplos de esa flexibilidad y de la evolución del COSI.

Tras más de diez años de funcionamiento del COSI, no se puede decir que el proceso de integración en seguridad interior se encuentre próximo a culminar. Se trata de un asunto de evolución lenta y con multitud de obstáculos todavía por superar, interpuestos, como desde el principio, por los propios Estados miembros que se resisten a ceder sus competencias en seguridad nacional. A pesar de los avances, la acción de la Unión Europea continúa siendo mejorable, como demuestra la insuficiente colaboración que sus Estados miembros prestan, por ejemplo, a Europol y Eurojust, a pesar de que sus integrantes proceden, en su mayoría, de los propios servicios nacionales. Todavía no se ha aprovechado completamente su potencial en la cooperación judicial y policial (Delivet, 2016).

En este proceso, el COSI se ha consolidado como uno de los grandes protagonistas del desarrollo de la cooperación europea en los asuntos de interior y de justicia, siendo un factor fundamental para conseguir una mayor integración europea en la política de seguridad interior.

El COSI está comprometido con sus responsabilidades en materia de seguridad interior en el seno de la Unión Europea. La experiencia adquirida en más de una década, la flexibilidad demostrada, su capacidad de adaptación a las nuevas amenazas y exigencias y los resultados obtenidos, auguran un futuro de definitiva consolidación y de un mayor desarrollo de sus funciones, así como una contribución mayúscula a la integración europea en el área de la seguridad interior, es decir, al espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea.

Y aunque no todos los Estados miembros han demostrado el mismo nivel de entusiasmo en su participación, en líneas generales el trabajo del Comité se puede calificar de satisfactorio, si bien, de cara al futuro, quizás resultaría conveniente dotar de una mayor homogeneidad a la representación de los Estados miembros en el COSI, al menos en cuanto a su nivel, así como a

reflexionar sobre la posible redacción de unos términos de referencia más amplios que la Decisión de 2010, que desarrollen los cometidos y responsabilidades del COSI, sin coartar su flexibilidad. Por otra parte, también sería aconsejable analizar si la frecuencia de dos o tres reuniones semestrales del COSI resulta suficiente, en particular si se compara con su equivalente en seguridad exterior, el COPS, que se convoca dos veces por semana. No parece que la entidad o la cantidad de los asuntos tratados en ambos comités justifiquen tamaña diferencia.

En definitiva, el establecimiento del COSI se recoge en el Tratado, y su desarrollo se ha ido sustentando y reforzando en diferentes documentos estratégicos tanto del Consejo como de la Comisión Europea, ayudado por el impulso de determinados Estados miembros interesados en progresar en la integración comunitaria en este ámbito de la seguridad interior.

Sin embargo, quizás el papel fundamental que se espera del COSI en el futuro sea su contribución a la consolidación, precisamente, de una política de seguridad interior real en el seno de la Unión Europea.

De igual manera que tenemos una política común de seguridad y defensa, ¿por qué no podemos tener una verdadera política común de seguridad interior? Alicia Sorroza²⁶⁹ dice que una de las grandes dificultades que se debe enfrentar a nivel europeo es la inexistencia de una política común de seguridad interior que integre los distintos aspectos que la conforman. Es una reflexión que seguro es compartida por muchos. Y aunque se han dado algunos pasos, el camino hasta conseguirlo es muy largo y plagado de obstáculos.

La seguridad interior, a diferencia de la política monetaria o industrial, es una de las áreas más complicadas para la integración europea. Como dice Tereszkieicz²⁷⁰, se trata de uno de los dominios que los Estados miembros desean preservar, guardándolo celosamente bajo el paraguas de la soberanía nacional, voluntad que solo las nuevas amenazas globales y las situaciones de

²⁶⁹ Sorroza Blanco, A. (2005). La UE y la lucha contra el terrorismo: del 11-M al 7-J. *Boletín Elcano*, (71), 9).

²⁷⁰ Tereszkieicz, F. (2016). The role of COSI in the European Union's internal security area: The initial years of activity.

crisis han conseguido debilitar, facilitando una mayor cooperación. Este celo no es patrimonio exclusivo de los estados, sino que también es habitual en las regiones y poblaciones.

El propio Jean-Claude Juncker, siendo Presidente de la Comisión, expresó la necesidad de una unión de la seguridad, al mismo nivel de la unión de mercados, de la unión energética, o de la unión monetaria y económica.

Conseguir la unidad de acción de la Unión Europea no es una cuestión sencilla. En el ámbito de la seguridad interior, tampoco resulta evidente que se pueda mantener una línea única nacional en algunos de sus Estados miembros. Uno de los obstáculos para una mayor integración europea es la gran dispersión de agencias en algunos países, como España. En nuestro país no es infrecuente que dentro de una misma agencia existan problemas de coordinación entre unidades centrales y unidades territoriales, o que no se coopere entre diferentes agencias, ya sean regionales o nacionales. Si la cooperación en el seno de un país no siempre es un objetivo fácilmente alcanzable, tanto más difícil será conseguirlo a nivel europeo. Pero ello no debería ser un obstáculo en pos de la integración. Y no se puede pretender esperar a que primero se solucionen los problemas en cada Estado miembro para luego abordarlo a nivel comunitario. La solución debería venir impuesta, sin perjuicio de que se tengan en cuenta las diferentes sensibilidades nacionales.

Hay que tener presente la dificultad de conciliar las diferentes costumbres o procedimientos de trabajo nacionales. Una forma de superar esa dificultad sería mediante la adopción de una doctrina general europea que sirva de marco para todas las agencias encargadas de la seguridad interior. Para aquellos que puedan considerarla como una propuesta inviable habría que recordar que algo parecido ha ocurrido en la OTAN, donde se cuenta con multitud de documentos doctrinales, y no ha supuesto ninguna tragedia.

Una mayor cooperación en algunos aspectos de seguridad interior, como inteligencia criminal, es complicada por la postura de los Estados miembros más importantes, para los que sus capacidades nacionales son suficientes y no necesitan recurrir a las comunitarias, que consideran que replicaría las suyas. Sin embargo, los países con menos recursos serían más propensos a

incrementar la cooperación, conscientes de sus limitados recursos. Una idea parecida expone Antonio M. Díaz Fernández en *Evolución de la cooperación europea en inteligencia*, cuando explica que los grandes países de la Unión Europea confían en sus capacidades, por lo que no pretenden crear una gran agencia que, en esencia, duplicaría sus capacidades nacionales y que serviría para dar apoyo a los países pequeños. Estos, por su parte, reclaman este tipo de agencia, al ser muy conscientes de su incapacidad para garantizarse su seguridad en un escenario tan complejo. Finalmente, las instituciones europeas han optado por seguir profundizando en la cooperación y en los instrumentos existentes, más que en crear nuevos órganos y capas en la estructura de la Unión.

Todo ello resultaría mucho más fácil si dispusiéramos de una política común de seguridad interior, con las salvaguardias que se estimen oportunas.

Los beneficios de contar con una política común de seguridad interior van más allá de sus propios límites. Las ventajas de una voz única en política exterior están claras, aunque de momento parece que existe más sobre el papel que en realidad, ya que el peso político de la UE sigue siendo escaso. Quizás entre las causas se encuentre la falta de una política común de seguridad interior que acompañe a la política de seguridad y defensa. Cada vez resulta más inevitable vincular la seguridad interior y la seguridad exterior, pero esto es algo difícil de conseguir si se aplican diferentes reglas de juego.

Algunos de los problemas que impiden una mayor integración de la seguridad interior siguen estando presentes. Otros se han superado o están en vías de solucionarse. Los progresos en esta área han sido muy importantes y gran parte del mérito corresponde al COSI, cuya creación ha permitido disponer de un foro en el que participan habitualmente casi todos los actores implicados en la seguridad interior de la Unión Europea y donde se abordan prácticamente todos los temas relacionados, tanto operativos como estratégicos, financieros o incluso legislativos, aunque en este último caso sus competencias sean muy limitadas. Se puede afirmar que su trabajo es crucial para los Ministros JAI. Los resultados conseguidos en los más de diez años de funcionamiento del COSI son evidentes, como se puede comprobar en los informes que cada dieciocho meses elevan al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales. Por supuesto que todavía

queda mucho por hacer, pero es indudable su contribución a los trabajos encaminados a hacer de la Unión Europea un lugar mucho más seguro para todos los que allí habitan.

Las declaraciones, las conclusiones, los planes de acción, el resto de documentos grandilocuentes adoptados por unanimidad por los máximos dirigentes de la Unión Europea y de sus Estados miembros son algo necesario, sirven para calmar los ánimos después de un gran atentado terrorista y justifica que se está haciendo algo, pero no sirven de gran cosa si no se pasa a la acción y se aplican oportunamente. Posiblemente, esos dirigentes que han declarado sus intenciones mediante esos documentos estén convencidos de la necesidad de ejecutarlos. Y para ello, para pasar de las palabras a los hechos, el papel del COSI ha sido y seguirá siendo fundamental.

CONCLUSIONES

- I. El proceso de integración de la seguridad interior de la Unión Europea es imparable, aunque de desarrollo lento, plagado de obstáculos y con mucho recorrido todavía. Este proceso se ha visto impulsado desde comienzos del siglo XXI por las crisis, en particular por el terrorismo, sobre todo como reacción inmediata a los grandes atentados terroristas, pero los resultados no siempre han sido satisfactorios.
- II. El espacio de libertad, seguridad y justicia ha significado un gran avance para los ciudadanos europeos, pero las medidas adoptadas para garantizar su seguridad se han manifestado insuficientes, debido en gran manera al celo de los Estados miembros por su soberanía nacional. Los ciudadanos europeos han expresado diferentes niveles de preocupación por aspectos de la seguridad interior, como el terrorismo, en función del grado de actividad terrorista, pero han reiterado en numerosas ocasiones y sin grandes variaciones que la lucha antiterrorista debería ser una de las políticas cuyo centro de decisión estuviera más en Bruselas que en las capitales.
- III. La actividad terrorista ha declinado en los últimos años, pero han aparecido nuevas formas de delincuencia y se han desarrollado aquellas basadas en el uso de las nuevas tecnologías, incrementando el nivel de amenaza en el ciberespacio o las infraestructuras críticas, sin olvidar las amenazas híbridas, para cuya lucha va a continuar siendo imprescindible un enfoque más integrado en cuestiones relacionadas con la seguridad interior, así como la necesidad de un mayor grado de cooperación y colaboración entre los Estados miembros.
- IV. Según los Tratados, la seguridad nacional sigue siendo responsabilidad de los Estados miembros, que han permitido que algunas áreas de la seguridad interior se ajusten a los procedimientos comunitarios, pero se han resistido a ceder sus competencias en cuestiones como la lucha antiterrorista o contra la delincuencia organizada. La seguridad de los ciudadanos de un Estado miembro es

competencia de las autoridades nacionales, pero en un espacio sin fronteras como el de la Unión Europea, la seguridad del conjunto de la ciudadanía europea solo se puede garantizar mediante una mayor integración en seguridad interior.

- V. Existe cierta contradicción y falta de continuidad entre la reacción comunitaria ante una situación provocada por la actividad terrorista y la posterior actuación de los Estados miembros. El grado de ejecución por los Estados miembros de las medidas adoptadas por la Unión Europea como respuesta a situaciones de crisis en el ámbito de la seguridad interior ha sido, en numerosas ocasiones, deficiente y desigual. Las razones por las que no se han alcanzado objetivos mucho más ambiciosos en la política de seguridad interior de la Unión Europea solo se pueden achacar a los Estados miembros, cuyos responsables han acordado en Bruselas medidas que luego se resisten a aplicar en sus países.
- VI. La lucha contra las amenazas a la seguridad interior de una Unión Europea sin fronteras interiores requiere la acción concertada de todos sus Estados miembros y de las instituciones comunitarias. El quebrantamiento de la resistencia de las autoridades nacionales a la cesión de competencias en áreas que consideran relacionadas con la seguridad nacional ha sido posible por el convencimiento de la incapacidad para hacer frente de manera autónoma a los desafíos a la seguridad interior, pero también como consecuencia de la reacción antes situaciones de crisis, con especial incidencia de los atentados terroristas.
- VII. La multiplicidad de actores que en el seno de la Unión Europea se dedican a tareas relacionadas con la seguridad interior, que se suman a las diferentes autoridades nacionales, no ayuda a conseguir una acción concertada comunitaria. Desde los primeros grandes atentados terroristas perpetrados en este siglo, dentro y fuera de las fronteras de la Unión Europea, los responsables nacionales y europeos vinculados con la seguridad interior han sido conscientes de la necesidad de un

órgano de alto nivel encargado de estos asuntos, pero no fue hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa cuando, tras varios intentos, se materializó el establecimiento del COSI.

- VIII. Más de una década de funcionamiento del COSI ha permitido ir consolidando y ampliando sus competencias, entre las que se ha conseguido incluir la lucha antiterrorista, que ha adquirido un peso específico destacado a pesar de las reticencias nacionales de los primeros años. Este órgano se ha convertido en un foro de trabajo privilegiado en el que se recuerda frecuentemente la necesidad de ejecutar las medidas aprobadas, de orientar, reorientar, supervisar, coordinar, promover o innovar en materia de seguridad interior, evitando que se repitan errores de otros tiempos.
- IX. Una de las características del COSI es su flexibilidad, que le permite abordar cuestiones tanto operativas como estratégicas, así como incorporar a su ámbito de responsabilidad nuevos asuntos, en función de la evolución de las amenazas a la seguridad de la Unión Europea. Incluso abarca el vínculo entre seguridad interior y seguridad exterior, cuya coordinación resulta fundamental para que la UE se convierta en un actor relevante a nivel mundial. Esta flexibilidad, junto con la capacidad de adaptación demostrada por el COSI hasta la fecha, su compromiso, experiencia y creciente responsabilidad, van a permitir que este órgano se consolide como uno de los más relevantes actores en el panorama de la seguridad interior europea, a cuyo proceso de integración va a poder contribuir de manera decisiva.
- X. El COSI se puede considerar como un destacado elemento multiplicador del proceso de integración europeo en seguridad interior, cuenta con una perspectiva amplia y comprensiva de la seguridad interior y se ha convertido en un actor de referencia para los ministros encargados de los asuntos de justicia e interior. Tras su entrada en funcionamiento, el grado de cumplimiento de las medidas acordadas ha venido mejorando, si bien todavía sería conveniente intensificar los esfuerzos nacionales. Pero para poder continuar jugando un papel

relevante en la política de seguridad interior de la Unión Europea, sería conveniente revisar y ajustar, entre otras, su configuración y sus procedimientos de trabajo, cuyas líneas generales no han cambiado sustancialmente desde su creación.

PROPUESTAS DE ACTUACIÓN

La creación del COSI ha supuesto un hito destacado para el proceso de integración europea en el ámbito de la seguridad interior, pero resulta necesario adoptar otras medidas para continuar avanzando con paso firme hacia la consecución del objetivo de garantizar la seguridad de los ciudadanos de la Unión Europea:

1. En primer lugar, sería deseable que la Unión Europea desarrollara la política común de seguridad interior, a la que se hace referencia en la Estrategia de Seguridad Interior, así como el concepto de seguridad interior de la Unión Europea, también citado en ese documento, y su delimitación con lo que se entiende por seguridad nacional. A pesar de que con frecuencia se alude a la seguridad interior, no resulta fácil distinguir claramente su significado.
2. Como dicen Sorroza y Powell²⁷¹, “la Unión desarrolla iniciativas y políticas para complementar las políticas de seguridad de los Estados miembros, que son los titulares de las competencias en este ámbito”. Quizás sea el momento de darle la vuelta a esta situación y adjudicar, como piden los ciudadanos europeos, una mayor implicación a las instituciones de la Unión Europea, que se responsabilicen de orientar una política común de seguridad interior y que sean los Estados miembros los que la complementen, en función de sus necesidades específicas. Pero esto es más fácil decirlo que ponerlo en práctica. Para asegurar su éxito hay que tener presente las diferentes sensibilidades existentes en el seno de un conglomerado compuesto por casi una treintena de países, algunos de los cuales también presenta tensiones políticas internas. Es decir, no se deberían menospreciar las diferencias regionales y las especificidades nacionales.
3. Sería aconsejable hacer una interpretación restrictiva del concepto de seguridad nacional, de manera que no se convierta en un comodín para

²⁷¹ Powell, C., & Sorroza, A. (2009). La Unión Europea y la lucha contra el terrorismo global. *Política Exterior*, 23(127), pag. 136. Disponible en web: <http://www.jstor.org.ezproxy.uned.es/stable/20647065>.

evitar progresar en la integración. La lucha antiterrorista, por ejemplo, difícilmente se puede considerar un asunto de seguridad nacional en un Estado miembro, ya que el terrorismo no tiene fronteras y puede constituir una amenaza en todo el territorio de la UE.

4. Ningún Estado miembro de la UE puede ser un refugio para delincuentes o terroristas. Habría que explorar las posibilidades para que, en algunos casos puntuales, los policías de cualquier país pudieran actuar en el territorio de otro país, con autorización judicial y conjuntamente con las agencias nacionales. De todas formas, y por si acaso, los Estados miembros se podrían reservar alguna salvaguardia, algún freno de mano, igual que sucede con la anulación de Schengen, por si consideran que, en algún momento dado, de manera justificada, conviene retirarse, temporalmente, de este acuerdo.
5. Los Estados miembros deberían ser más proactivos y más osados en la adopción y aplicación de nuevas medidas, si consideran que son imprescindibles o necesarias para hacer frente a los riesgos y amenazas que acechan. Sobre todo, si afectan a competencias que caen bajo la responsabilidad de los gobiernos nacionales.
6. Según Juliet Lodge (2002), instrumentos tan importantes como Schengen o Europol comenzaron a funcionar antes de ser abiertamente reconocidos en los tratados. Se sabe que la maquinaria burocrática de Bruselas es tremendamente lenta, aunque algunos acontecimientos, como los atentados terroristas o las crisis migratorias pueden acelerar. Pero no se puede confiar todo a los burócratas de la Unión Europea ni a sus procedimientos. La existencia de un órgano como el COSI debería facilitar que los Estados miembros puedan progresar en determinados aspectos de la seguridad interior, incluso de manera paralela a los cauces institucionales. Es decir, si los Estados miembros, o una mayoría de ellos, consigue ponerse de acuerdo en la necesidad de aplicar una serie de medidas, mientras no se oponga frontalmente al acervo comunitario, debería emprenderse de manera inmediata, antes, incluso, de que se completen los procedimientos establecidos. ¿Qué impide que algunos

Estados miembros acuerden ciertas medidas operativas? Por lo tanto, el COSI debería ser también un foro en el que se permita avanzar en la cooperación intergubernamental, con vistas a su comunitarización.

7. Se debería avanzar más en integración, aun a costa de pérdida de soberanía nacional, aunque sea en términos relativos. Es decir, los Estados miembros deberían alcanzar consenso para ceder parte de lo que consideran núcleo duro de sus responsabilidades nacionales en materia de seguridad interior en beneficio del interés de la UE, que significa también en su beneficio. Cuanta más integración en este campo, mayor seguridad y mayores avances se conseguirán, como ha ocurrido en el terreno económico. Un mayor progreso en este campo no se encontraría con la oposición de los ciudadanos, que han expresado en multitud de encuestas su deseo de que estos asuntos pasen a ser responsabilidad comunitaria. Esto es algo utópico, o difícil de conseguir desde el momento que incluso en algunos Estados miembros no hay una adecuada coordinación entre los actores implicados en seguridad. Hay ejemplos de países en los que falla la coordinación entre fuerzas y cuerpos de seguridad, en los que no se intercambian información ni se comparten bases de datos. Para minimizar los problemas derivados de la actuación de diferentes actores nacionales sería imprescindible contar con un órgano de coordinación europeo al que los Estados miembros pudieran acudir para dirimir sus conflictos o para solicitar asistencia. Un ejemplo a nivel nacional sería el CITCO.
8. Si no se puede lograr incrementar la cooperación en el seno de la UE, como paso previo se podría intentar poner en marcha más foros de cooperación informal no integrados en la estructura de la UE, pero formados por Estados miembros de la UE. Con ello se conseguiría un doble propósito: por una parte, demostrar que si se puede intensificar la cooperación fuera, también se puede hacer dentro; por otra, incrementar la confianza mutua entre los Estados miembros.

9. También es importante armonizar las normativas nacionales relativas a la seguridad interior. No tiene sentido que unos Estados miembros sean muy restrictivos mientras que otros son permisivos.
10. Otro de los elementos que contribuiría de manera relevante a la lucha contra las amenazas a la seguridad de la Unión Europea sería el refuerzo de la capacidad de análisis a nivel comunitario. Si bien algunas Agencias ya lo hacen, sus resultados resultan incompletos debido a la insuficiencia en la aportación de datos por parte de las autoridades nacionales.
11. Y en el ámbito de la cooperación internacional, la UE debe asumir un papel preponderante, ya que siempre será más efectivo negociar conjuntamente que individualmente.
12. Por lo que respecta al COSI, sería aconsejable dotarle de mayores capacidades, de más poderes, quizás siguiendo el ejemplo del COPS, como dicen Bossong y Rhinard. Estas capacidades se podrían adquirir incrementando el número de reuniones, que se ha mantenido en cifras parecidas desde sus inicios, y, sobre todo, basándolo en Bruselas, con un nivel de representación similar al del COPS. Como todo, esto tendría ventajas e inconvenientes. Supondría una burocratización del trabajo del COSI, pero también una mayor cercanía al lenguaje y los procedimientos de trabajo comunitarios y sus resultados se verían favorecidos por la dedicación exclusiva de los representantes nacionales, que ahora tienen que compatibilizar esta responsabilidad con otras. Un mayor número de reuniones del COSI facilitaría una mayor agilidad en la toma de decisiones y en la aprobación de documentos, que no se dilatarían tanto en el tiempo.
13. Y también a similitud de lo que hace el COPS, el COSI debería ser el responsable de la política de seguridad interior de la Unión Europea, proporcionando orientación y supervisando la actividad del resto de grupos preparatorios del Consejo JAI, así como el estado de aplicación de las medidas adoptadas en este campo.
14. En cuanto a otras cuestiones más operativas, es imprescindible potenciar el papel de las agencias JAI, en particular Europol y Eurojust. Incluso sería

interesante explorar la posibilidad de establecer una nueva Agencia Europea de Seguridad Interior que, siguiendo el modelo de la Agencia Europea de Defensa, se centrara en el desarrollo de tecnologías para la seguridad interior, de programas de investigación o de adquisición de material policial, de desarrollo de nuevas capacidades policiales o de optimización de las ya existentes. Esta Agencia también podría dedicar sus esfuerzos a la mejora de la interoperabilidad de los recursos materiales y de los procedimientos de actuación de las agencias nacionales de seguridad interior, con vistas a una cierta homogeneización que facilitara una actuación combinada en cualquier parte del territorio de la Unión Europea.

15. Conciliar las diferentes costumbres o procedimientos de trabajo nacionales resulta muy complicado, pero esta dificultad se podría superar mediante la adopción de una doctrina general europea que sirva de marco para todas las agencias encargadas de la seguridad interior, o la elaboración de procedimientos técnicos y operativos para su aplicación en todos los Estados miembros. Para aquellos que puedan considerarla como una propuesta inviable habría que recordar que algo parecido ha ocurrido en la OTAN, donde se cuenta con multitud de documentos doctrinales que inspiran los manuales nacionales. Quizás podría ser uno de los cometidos de la Agencia de Seguridad Interior.
16. Otro de los instrumentos actuales que interesaría reforzar todavía más es el ciclo de actuación o ciclo político, que se podría aprovechar, además, para desarrollar las diferentes capacidades nacionales en la lucha contra la delincuencia organizada.
17. Y teniendo en cuenta el éxito alcanzado y siguiendo su ejemplo, quizás habría llegado el momento de establecer un ciclo de actuación para la lucha antiterrorista, que ya se ha propuesto en alguna ocasión pero que no ha conseguido fructificar. Si no se quiere enmarcar en el ciclo de actuación, siempre se podría aprovechar la experiencia adquirida en el mismo para estructurar una metodología parecida pero específica para la lucha antiterrorista en la Unión Europea.

18. Para la aplicación del ciclo político y el desarrollo de capacidades, es indispensable contar con un presupuesto adecuado. Los fondos europeos son una herramienta fundamental para ello, pero su asignación debería estar vinculada a la constatación de avances concretos en el proceso de integración en seguridad interior. Esos mismos fondos se deberían utilizar para fomentar la interoperabilidad de los medios materiales y de los procedimientos de actuación.
19. De igual forma, se tendría que potenciar la formación conjunta y el diseño de programas de formación comunes y obligatorios en el ámbito de justicia y asuntos de interior. Las experiencias bilaterales ya puestas en marcha constituyen una excelente base de partida.
20. Y una medida para facilitar la asistencia entre las autoridades de diferentes Estados miembros sería la creación de centros multinacionales de cooperación policial en cada Estado miembro, del estilo de los actuales Centros de Cooperación Policial y Aduanera (CCPA), a los que se pueda acudir en cualquier momento cuando haya necesidad de colaboración. Integrados por miembros de las fuerzas de seguridad de diferentes Estados miembros, bajo la responsabilidad de un representante de las autoridades nacionales del país en el que se encuentren, estos centros se podrían convertir en una herramienta ágil y eficaz de cooperación policial internacional mediante la que se facilite el intercambio rápido de información e inteligencia.
21. Como ha quedado reflejado en múltiples ocasiones, una cuestión importante es el refuerzo del vínculo entre la seguridad interior y la seguridad exterior. Dado que en este campo las misiones PCSD juegan un papel relevante, y que cada vez es más frecuente el despliegue de expertos en seguridad interior, sería conveniente contar con personal preseleccionado y adiestrado específicamente para su integración en esas misiones, en apoyo del personal propio de la misión. Los expertos reclutados podrían formar equipos o células preparadas para completar las misiones PCSD en aquellos aspectos relacionados con la seguridad

interior que pudieran ser de interés para el país anfitrión y la Unión Europea.

Todas estas medidas requerirían el refuerzo del marco institucional de la UE. Además, algunas de ellas posiblemente no tendrían un fácil encaje en el marco legislativo actual impuesto por el Tratado de Lisboa, pero teniendo en cuenta que la última modificación de los Tratados tuvo lugar hace más de diez años, ha pasado tiempo más que suficiente para que la Unión Europea se embarque en un nuevo proceso constitucional. Aunque es cierto que al Tratado de Lisboa todavía le queda recorrido, desde el Acta Única Europea nunca había transcurrido tanto tiempo entre tratados. Pero el resultado pretendido, la integración de la política de seguridad interior de la UE, en el contexto del camino hacia una verdadera unión política de la UE, merece la pena.

BIBLIOGRAFÍA

1. LIBROS Y ARTÍCULOS

ARTEAGA MARTÍN, Félix. La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. *Boletín Elcano*, 2010, no. 124, pp. 8.

BANKS, Martin. Eurosceptics slam Juncker's calls for EU 'security union' in wake of Brussels attacks. *The Parliament Magazine* [en línea]. 25 de marzo de 2016. [Consulta: 14 de junio de 2021]. Disponible en web: <<https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/eurosceptics-slam-junckers-calls-for-eu-security-union-in-wake-of-brussels-attacks>>.

BOSSONG, R., & RHINARD, M. (2013a). The EU internal security strategy: Towards a more coherent approach to EU security? *Studia Diplomatica*, 66(2), 45-58.

BOSSONG, R., & RHINARD, M. (2013b). European internal security as a public good. *European Security*, 22(2), 129-147.

BUNYAN, T. (1993). Trevi, Europol and the European state. *Stewatching the New Europe*, 1.

BUX, Udo. *Un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: Aspectos Generales | Fichas Temáticas sobre la Unión Europea | Parlamento Europeo* [en línea]. [Consulta. 10 de marzo de 2021]. Disponible en web: <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/150/un-espacio-de-libertad-seguridad-y-justicia-aspectos-generales>>.

DEL MORAL TORRES, Anselmo. *Cooperación Internacional De Interés Policial: Material De Apoyo Al Alumno/A*. Centro Universitario de la Guardia Civil, 2016.

DELIVET, P. (2016). The European union and the fight to counter terrorism. *Foundation Robert Schuman Policy Paper. European Issues*, (386), 1-6.

- DÍAZ FERNÁNDEZ, Antonio M. Evolución De La Cooperación Europea En Inteligencia. *Varia Historia*, 2012, vol. 28, pp. 163-185.
- DÍAZ MATEY, G., & RODRÍGUEZ BLANCO, P. (2015). La unión europea y el terrorismo islamista. *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, (39), 175-188.
- DÍAZ, C. (2017). In Universitat Autònoma De Barcelona. Facultat De Ciències Polítiques I De Sociologia, Demurtas A.(Eds.), *El impacto de los atentados de los lobos solitarios en la estrategia antiterrorista europea*.
- DONAIRE VILLA, F. J. (2001). El espacio de libertad, seguridad y justicia en el tratado de Niza.
- DONAIRE VILLA, F. J. (2010). El espacio de libertad, seguridad y justicia tras el Tratado de Lisboa: Entre supranacionalidad e integración diferenciada. *Revista Española De Derecho Europeo*, (35), , 337-363. Retrieved from <http://www.revistasmarcialpons.es/revistaespanoladerechoeuropeo/article/view/455/443>.
- FIJNAUT, C. J. C. F., WOUTERS, J., & NAERT, F. (2004). In Tilburg Law School (Ed.), *The attacks on 11 September 2001, and the immediate response of the European Union and the United States*.
- GUITTET, E. (2007). EU antiterrorist measures since September 2001: A critical synthesis.
- HILLEBRAND, Claudia. COSI & the EU's internal security strategy. *Europe on the strand*. Disponible en web:
<<https://europeonthestrand.ideasoneurope.eu/2010/08/10/cosi-the-eu's-internal-security-strategy/>>.
- HORGBY, Anna; y RHINARD, Mark. The EU's Internal Security Strategy: a historical perspective. *Security Journal*, 2015, vol. 28, no. 3, pp. 309-321.
- KREIDMAN, A. (2009). Correcting past mistakes: The failure of the European constitution and its resurrection as the Lisbon treaty. *Lisbon Fado: The European Union Under Reform*, 67.

- LEA, R., & GRANT, C. (2007). For and against the new EU treaty. *BBC News*, 19.
- LODGE, J. (2002). Sustaining freedom, security and justice—from terrorism to immigration. *Liverpool Law Review*, 24(1), 41-71.
- MURIEL PALOMINO, J. M. (2001). El espacio de libertad, seguridad y justicia en los tratados de Ámsterdam y de Niza: La libre circulación de personas y la integración de los acuerdos de Schengen en el marco de la unión europea. *Anuario De Derecho Europeo*, 1, 189-220.
- PIECHOWICZ, M. (2017). Evolution of Schengen. *Polish Political Science Yearbook*, 46(1), 121-137.
- POWELL, Charles; y SORROZA, Alicia. La Unión Europea y la lucha contra el terrorismo global. *Política Exterior*, 2009, vol. 23, no. 127, pp. 127-137. Disponible en: <<http://www.jstor.org.ezproxy.uned.es/stable/20647065>> JSTOR. ISSN 0213-6856.
- RODRÍGUEZ, M. F. (2012). La amenaza terrorista en la Unión Europea: Reacción legislativa común y estatal. *Revista Aequitas: Estudios Sobre Historia, Derecho E Instituciones*, (2), 113-154.
- SCHERRER, A., JEANDESBOZ, J., & GUITTET, E. (2011). Developing an EU internal security strategy, fighting terrorism and organised crime.
- SCHROEDER, U. C. (2006). Coping with complexity. an organizational perspective on European security governance.
- SORROZA BLANCO, A. (2005). La UE y la lucha contra el terrorismo: Del 11-M al 7-J. *Boletín Elcano*, (71), 9.
- SORROZA, A. (2011). La seguridad interior en la UE: Diez años después del 11-S. *Ari*, (127) Retrieved from: http://realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_es/contenido!/ut/p/a1/04_Sj9CPykyssy0xPLMnMz0vMAfGjzOKNQ1zcA73dDQ38_YKNDRwtfN1cnf2cDf

1DjfULsh0VAepxmvsl/?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI127-2011.

STATEWATCH. (2004). Scoreboard on post-Madrid counter-terrorism plans. *Statewatch News Online*.

TERESZKIEWICZ, F. (2016). The role of COSI in the European Union's internal security area: The initial years of activity. *Studia i Materiały Wydziału Zarządzania i Administracji Wyższej Szkoły Pedagogicznej Im. Jana Kochanowskiego W Kielcach*, (4 Security and Defence in Europe: Diverging Interests, Fragmenting Policy), 245-264.

THIEUX, L. (2004). European security and global terrorism: The strategic aftermath of the Madrid bombings. *Perspectives: Review of Central European Affairs*, (22), 59-74.

WENSINK, W., WARMENHOVEN, B., HAASNOOT, R., WESSELINK, R., GINKEL, B. v., WITTENDORP, S., . . . GÜVEN, O. (2017). *The European union's policies on counter-terrorism: Relevance, coherence and effectiveness*. ().Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs - European Parliament. Retrieved from: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU\(2017\)583124_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU(2017)583124_EN.pdf).

ZILLER, J. (2009). Comparing the Lisbon treaty with the constitutional treaty: Transparency in process vs. transparency in results.

2. DOCUMENTOS DE TRABAJO Y NORMATIVA COMUNITARIA

Unión Europea. *Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea - Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea - Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea - Protocolos - Anexos - Declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007 - Tablas de*

correspondencias. Diario Oficial nº C 326 de 26/10/2012 p. 0001 - 0390 Comunidad Económica Europea.

Comunidades Europeas. *Tratado de la Unión Europea*. (Diario Oficial nº C 191 de 29/07/1992 p. 0001 – 0110).

Unión Europea. *Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Niza el 26 de febrero de 2001* (Diario Oficial nº C 080 de 10/03/2001 p. 0001 – 0087).

Unión Europea. *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*. Diario Oficial nº C 169 de 18/07/2003 p. 0001 – 0105.

Unión Europea. *Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007* (DO C 306 de 17.12.2007, p. 1/271).

Comunidad Económica Europea. *Summary of the Conclusions of the meeting of the European council held in Rome on 1 and 2 December 1975*.

Comunidades Europeas. [*Acta Única Europea*](#). Diario Oficial de las Comunidades Europeas. DO L 169 de 29.6.1987, pp. 1-28.

Comunidad Económica Europea. *Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 14 de junio de 1985*. Diario Oficial de la Unión Europea. DO nº L 239 de 22/09/2000 p. 13 – 18.

Comunidad Económica Europea. *Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes* (Diario Oficial nº L 239 de 22/09/2000 p. 0019 – 0062).

Consejo de la UE. *Acción Común 95/73/JAI, de 10 de marzo de 1995, relativa a la Unidad de Drogas de Europol [Diario Oficial L 62 de 20.3.1995].*

Consejo de la UE. *Acto del Consejo, de 26 de julio de 1995, relativo al establecimiento del Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio Europol).*

Consejo de la UE. *Decisión del Consejo 2002/187/JAI, de 28 de febrero de 2002, por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia.* Diario Oficial n° L 063 de 06/03/2002 p. 0001 – 0013.

Consejo de la UE. *Acción común 96/610/JAI de 15 de octubre de 1996 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa a la creación y mantenimiento de un Directorio de competencias, técnicas y conocimientos antiterroristas especializados para facilitar la cooperación antiterrorista entre los Estados miembros de la Unión Europea.* Diario Oficial de las Comunidades Europeas DO n° L 273/1 de 25.10.1996.

Consejo de la UE. *Recomendación del Consejo de 9 de diciembre de 1999 relativa a la cooperación en la lucha contra la financiación de grupos terroristas.* Diario Oficial de las Comunidades Europeas, DO n° 1999/C 373/01, p. 1.

Declaración de La Gomera, Anexo III de las Conclusiones del Consejo Europeo de Madrid, 15-16 de diciembre de 1995.

Consejo de la UE. *Informe de la Presidencia. Actuación de la Unión Europea a raíz de los atentados contra los Estados Unidos.* 13 de diciembre de 2001. Doc. 14919/1/01.

Consejo de la UE. *Decisión Marco del Consejo de 13 de junio de 2002 sobre la lucha contra el terrorismo (2002/475/JAI), derogada y sustituida por la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017.* Diario Oficial de las Comunidades Europeas, DO n° L 164 de 22.06.2002, p. 3-7.

Consejo de la UE. *Decisión del Consejo de 28 de febrero de 2002 por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia (2002/187/JAI)*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, DO nº L 63 de 6.3.2002, p. 1-13.

Consejo de la UE. *Decisión 2003/659/JAI del Consejo, de 18 de junio de 2003, por la que se modifica la Decisión 2002/187/JAI por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia (2003/659/JAI)*. Diario Oficial de la Unión Europea, DO L 245 de 29.9.2003, p. 44-45.

Consejo de la UE. *Decisión del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, por la que se refuerza Eurojust y se modifica la Decisión 2002/187/JAI por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia (2009/426/JAI)*. Diario Oficial de la Unión Europea, DO nº L 138 de 4.6.2009, p. 14-32.

Consejo Europeo. *Conclusiones y Plan de Acción del Consejo Europeo extraordinario del 21 de septiembre de 2001*. 21 de septiembre de 2001. Doc. SN140/01.

Consejo de la UE. *Decisión Marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (2002/584/JAI), modificada por la Decisión Marco 2009/299/JAI del Consejo de 26 de febrero de 2009*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, DO nº L/190 de 18.07.2002, p. 1-20.

Consejo Europeo. *Declaración de los jefes de estado o de gobierno de la Unión Europea y del Presidente de la Comisión. Consecuencias de los atentados del 11 de septiembre y lucha contra el terrorismo*. 19 de octubre de 2001. Doc. SN4296/2/01.

Consejo Europeo. *Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001*. 15 de diciembre de 2001. Doc. SN 300/1/01.

Consejo de la UE. *Posición común del Consejo 2001/931/PESC, de 27 de diciembre de 2001, sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo.* Diario Oficial de las Comunidades Europeas, DO n° L 344 de 28/12/2001 p. 93-96.

Parlamento Europeo, Consejo de la UE. *Directiva 2001/97/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de diciembre de 2001, por la que se modifica la Directiva 91/308/CEE del Consejo relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales - Declaración de la Comisión.* Diario Oficial de las Comunidades Europeas, DO n° L 344 de 28.12.2001 p. 76-82.

Parlamento Europeo, Consejo de la UE. *Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo (Texto pertinente a efectos del EEE).* Diario Oficial de la Unión Europea, DO n° L 309 de 25.11.2005, p. 15-36.

Parlamento Europeo, Consejo de la UE. *Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n° 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión (Texto pertinente a efectos del EEE).* Diario Oficial de la Unión Europea, DO n° L 141 de 5.6.2015, p. 73-117.

Comisión Europea. *Propuesta de decisión marco del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo /* COM/2001/0521 final - CNS 2001/0217 */.* Diario Oficial de las Comunidades Europeas, DO n° 332 E de 27.11.2001, p. 300-304.

Consejo de la UE. *Decisión marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo.* Diario Oficial de las Comunidades Europea, DO n° L 164 de 22.06, 2002, p. 3-7.

Consejo de la UE. *Decisión marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre equipos conjuntos de investigación*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, DO n° L 162 de 20.06.2002, p. 1-3.

Consejo de la UE. *Comunicación del Reino de Bélgica, de la República Francesa, del Reino de España y del Reino Unido: Iniciativa del Reino de Bélgica, de la República Francesa, del Reino de España y del Reino Unido para la adopción por parte del Consejo de un proyecto de Decisión marco sobre equipos conjuntos de investigación*. 19 de septiembre de 2001. Doc. 11990/01.

Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999, punto 43.

Consejo de la UE. *Declaración sobre la lucha contra el terrorismo*. 29 de marzo de 2004. Doc. 7906/04.

Consejo de la UE. *Plan de Acción del Consejo y la Comisión por el que se aplica el Programa de la Haya sobre refuerzo de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea (2005/C 198/01)*. Diario Oficial de la Unión Europea, DO n° C 198, de 12.08.2005, p. 1-22.

Consejo de la UE. *Decisión 2008/615/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza*. Diario Oficial de la Unión Europea, DO n° L 210, 6.8.2008, p. 1–11.

Consejo de la UE. *Estrategia de la UE de lucha contra el terrorismo*. 30 de noviembre de 2005. Doc. 14469/4/05.

Consejo de la UE. *Estrategia de la Unión Europea para luchar contra la radicalización y el reclutamiento de terroristas*. 24 de noviembre de 2005. Doc. 14781/1/05.

Consejo Europeo. *Programa de Estocolmo — Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*. Diario Oficial de la Unión Europea, DO nº C 115, 4.5.2010, p. 1–38.

Consejo de la UE. *Decisión del Consejo 2010/131, de 25 de febrero de 2010, por la que se crea el Comité permanente de cooperación operativa en materia de seguridad interior*. Diario Oficial de la Unión Europea, DO nº L 52 de 3 de marzo de 2010, p. 50.

Consejo de la UE. *Estrategia de la UE en materia de lucha contra la droga (2013-2020)*. Diario Oficial de la Unión Europea, DO nº C 402, 29.12.2012, p. 1-10.

Consejo de la UE. *Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre la Estrategia renovada de Seguridad Interior de la Unión Europea 2015-2020*. 10 de junio de 2015. Doc. 9798/15.

Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. La Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura*. COM(2010) 673 final. 22 de noviembre de 2010.

Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Agenda Europea de Seguridad*. COM(2015) 185 final. 28 de abril de 2015.

Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo aplicación de la Agenda Europea de Seguridad para luchar contra el terrorismo y allanar el camino hacia una Unión de la Seguridad genuina y efectiva*. COM/2016/0230 final. 20 de abril de 2016.

Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad*. COM/2020/605 final. 24 de julio de 2020.

Consejo de la UE. *Proyecto de Decisión del Consejo por la que se crea el Comité Permanente de cooperación operativa en materia de seguridad interior*. 5 de febrero de 2010. Doc. 5949/10.

Consejo de la UE. *Informe al Parlamento Europeo y parlamentos nacionales relativo a los trabajos del COSI durante el periodo de enero 2010 a junio de 2011*. 23 de septiembre de 2011. Doc. 14614/11.

Consejo de la UE. *First evaluation of the European global operation*. 23 de junio de 2010. Doc. 11410/10.

Consejo de la UE. *COSI's Work Programme for the rest of the COSI Trio Presidency*. 3 de septiembre de 2010. Doc. 13084/10.

Consejo de la UE. *Proyecto de conclusiones del Consejo sobre el establecimiento y aplicación de un ciclo de actuación de la UE*. 25 de octubre de 2010. Doc. 15358/10.

Consejo de la UE. *EU Organized Crime Threat Assessment 2011 (OCTA)*. 6 de abril de 2011. Doc. 8709/11.

Consejo de la UE. *Proyecto de conclusiones del Consejo sobre la determinación de las prioridades de la UE para la lucha contra la delincuencia organizada entre 2011 y 2013*. 6 de junio de 2011. Doc. 11050/11.

Consejo de la UE. *Strategic goals related to the EU's priorities for the fight against organised crime between 2011 and 2013*. 21 de octubre de 2011. Doc. 15850/11.

Consejo de la UE. *Operational Action Plans related to the EU's priorities for the fight against organised crime between 2011 and 2013*. 15 de diciembre de 2011. Doc. 17796/3/11.

Consejo de la UE. *Operational Action Plans (2013) related to the EU's priorities for the fight against organised crime between 2011 and 2013*. 5 de diciembre de 2012. Doc. 16038/2/12.

Consejo de la UE. *Proyecto de Pacto europeo contra las drogas de síntesis*. 14 de octubre de 2011. Doc. 15544/11.

Consejo de la UE. *EU Policy Cycle: Monitoring of the Operational Action Plans 2012*. 20 de noviembre de 2012. Doc. 16014/12.

Consejo de la UE. *Summary report of the National EMPACT Coordinators meeting held at Europol on 29-30 May 2012*. 8 de junio de 2012. Doc. 11089/12.

Consejo de la UE. *Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) – Methodology*. 4 de julio de 2012. Doc. 12159/12.

Consejo de la UE. *Conclusiones del Consejo sobre el intercambio de información acerca de las modificaciones del nivel nacional de amenaza*. 1 de diciembre de 2010. Doc. 17303/1/10.

Consejo de la UE. *Summary report of the National EMPACT Coordinators (NECs) meeting held at Europol on 18-19 November 2013*. 6 de diciembre de 2013. Doc. 17315/13.

Consejo de la UE. *EU Policy Cycle: Implementation Monitoring*. 10 de junio de 2013. Doc. 9996/1/13.

Consejo de la UE. *SOCTA 2013 - Executive Summary*. 11 de marzo de 2013. Doc. 7368/13.

Consejo de la UE. *Conclusiones del Consejo sobre la determinación de las prioridades de la UE para la lucha contra la delincuencia grave y organizada entre 2014 y 2017*. 26 de julio de 2013. Doc. 12095/13.

Consejo de la UE. *Multi-Annual Strategic Plans related to the EU priorities for the fight against organised crime between 2014 and 2017*. 20 de septiembre de 2013. Doc. 13495/13.

Consejo de la UE. *Estrategia revisada de la UE para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas*. 19 de mayo de 2014. Doc. 9956/14.

Consejo de la UE. *Action Plan for the EU Strategy for combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism*. 25 de marzo de 2014. Doc. DS 1163/14.

Consejo de la UE. *European Union Terrorism Situation and Trend Report (TESAT) 2014*. 4 de junio de 2014. Doc. 10420/14.

Consejo de la UE. *Future role of COSI*. 29 de abril de 2014. Doc. 7843/3/14.

Consejo de la UE. *Conclusiones del Consejo sobre 29 medidas destinadas al refuerzo de la protección de las fronteras exteriores y a la lucha contra la inmigración ilegal*. 1 de marzo de 2010. Doc. 6975/10.

Consejo de la UE. *Proyecto de conclusiones del Consejo sobre el desarrollo de una Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea renovada*. 19 de noviembre de 2014. Doc. 15670/14.

Consejo de la UE. *Proyecto de conclusiones del Consejo sobre el desarrollo de una Estrategia de Seguridad Interior de la UE renovada*. 19 de noviembre de 2014. Doc. 15670/14.

Consejo de la UE. *Renewed European Union Internal Security Strategy: Report on Implementation*. 26 de noviembre de 2015. Doc. 14636/15.

Consejo de la UE. *Documentos 14614/11, 7283/13, 14440/14, 7033/16, 14108/1/17, 7500/19, 11413/20, que han servido de base para analizar el trabajo del COSI*.

Consejo de la UE. *Renewed European Union Internal Security Strategy and Counter-Terrorism Implementation Paper: Report on implementation in the second half of 2016*. 15 de diciembre de 2017. Doc. 15277/1/17.

Consejo de la UE. *Conclusiones del Consejo de la UE y de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo en materia de lucha antiterrorista -*

Conclusiones del Consejo (20 de noviembre de 2015). 20 de noviembre de 2015. Doc. 14406/15.

Consejo de la UE. *Conclusiones del Consejo sobre la determinación de las prioridades de la UE para la lucha contra la delincuencia internacional organizada y grave entre 2018 y 2021 - Conclusiones del Consejo (18 de mayo de 2017)*. 19 de mayo de 2017. Doc. 9450/17.

Consejo de la UE. *EU Policy Cycle Terms of Reference*. 5 de diciembre de 2017. Doc. 10544/2/17.

Comisión Europea. *Decisión de la Comisión, de 27 de julio de 2017, por la que se crea el Grupo de expertos de alto nivel de la Comisión sobre radicalización*. Diario Oficial de la Unión Europea, DO nº C 252 de 3.8.2017, p. 3-7.

Consejo Europeo. *Reunión del Consejo Europeo (22 y 23 de junio de 2017) – Conclusiones*. 23 de junio de 2017. Doc. EUCO 8/17.

Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Plan de acción para mejorar la preparación ante los riesgos de seguridad químicos, biológicos, radiológicos y nucleares*. COM/2017/0610 final. 18 de octubre de 2017.

Consejo de la UE. *Discussion paper on integrated training*. 21 de septiembre de 2018. Doc. 12412/18.

Consejo de la UE. *EU Strategic Training Needs Assessment 2019-2021*. 19 de noviembre de 2018. Doc. 14196/18.

Consejo de la UE. *Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre la futura dirección estratégica en materia de seguridad interior - Conclusiones del Consejo (6 de diciembre de 2018)*. 6 de diciembre de 2018. Doc. 14806/18.

Consejo de la UE. *EU Policy Cycle to tackle organised and serious international crime 2018/2021 – EMPACT - Implementation monitoring – Factsheets of results 2019*. 5 de mayo de 2020. Doc. 7623/20.

Consejo de la UE. *Enhancing the response to drug trafficking - a strategic and operational set of measures*. 15 de junio de 2020. Doc. 7743/1/20.

Consejo de la UE. *Sahel/Magreb (crisis en Mali, IN AMENAS) - Repercusiones en la seguridad interior de la UE: resumen y comentarios*. 4 de marzo de 2013. Doc. 6983/13.

Consejo de la UE. *Combatientes extranjeros y retornados desde la perspectiva de la lucha contra el terrorismo, en especial por lo que respecta a Siria*. 29 de abril de 2013. Doc. 9036/13.

Consejo de la UE. *Combatientes extranjeros y retornados desde la perspectiva de la lucha contra el terrorismo, en especial por lo que respecta a Siria*. 28 de mayo de 2013. Doc. 9946/13.

Consejo de la UE. *Discussion paper on COSI and terrorism*. 3 de junio de 2013. Doc. 10162/13.

Consejo de la UE. *Joint position about the role of COSI and proposals for improved operational cooperation*. 12 de septiembre de 2013. Doc. 13500/13.

Consejo Europeo. *Consejo Europeo 26 y 27 de junio de 2014. Conclusiones*. 27 de junio de 2014. Doc. EUCO 79/14.

Consejo de la UE. *Estrategia revisada de la UE para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas*. 19 de mayo de 2014. Doc. 9956/14.

Consejo de la UE. *Combatientes extranjeros: acciones consecutivas a las Conclusiones del Consejo Europeo de 30 de agosto de 2014*. 2 de octubre de 2014. Doc. 13146/1/14.

Parlamento Europeo, Consejo de la UE. *Reglamento (CE) nº 1889/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativo a los controles de la entrada o salida de dinero efectivo de la Comunidad.* Diario Oficial de la Unión Europea, DO nº L 309 de 25.11.2005, p. 9-12.

Consejo de la UE. *Líneas generales de la estrategia antiterrorista para Siria e Irak, con particular atención a los combatientes extranjeros.* 16 de enero de 2015. Doc. 5369/15.

Consejo de la UE. *Combatientes extranjeros y retornados desde la perspectiva de la lucha contra el terrorismo, en especial por lo que respecta a Siria: situación actual y propuestas para futuros trabajos.* 27 de mayo de 2014. Doc. 9280/1/14.

Consejo de la UE. *"Paris Declaration" of 11 January 2015.* 16 de enero de 2015. Doc. 5322/15.

Consejo de la UE. *Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno - Proyecto de declaración de los miembros del Consejo Europeo.* 11 de febrero de 2015. Doc. 6112/15.

Consejo de la UE. *Lucha contra el terrorismo: actuación consecutiva a la declaración de 12 de febrero de los miembros del Consejo Europeo y a la declaración conjunta de Riga de 29 de enero de los ministros de Justicia y Asuntos de Interior de la UE - Ejecución de medidas.* 6 de marzo de 2015. Doc. 6891/15.

Consejo de la UE. *Lucha contra el terrorismo: medidas consecutivas de la declaración de los miembros del Consejo Europeo del 12 de febrero de 2015, en materia de lucha antiterrorista.* 11 de junio de 2015. Doc. 9418/1/15.

Consejo de la UE. *"Déclaration de Paris" du 29 août 2015.* 1 de septiembre de 2015. Doc. 11594/15.

Consejo de la UE. *Conclusiones del Consejo sobre el refuerzo del uso de medios para combatir el tráfico ilícito de armas de fuego – Conclusiones del Consejo (8 de octubre de 2015)*. 9 de octubre de 2015. Doc. 12892/15.

Consejo de la UE. *Lucha contra el terrorismo: aplicación de acciones a corto plazo*. 5 de octubre de 2015. Doc. 12551/15.

Consejo de la UE. *Follow-up to the recent terrorist attacks in Paris*. 16 de noviembre de 2015. Doc. 14122/15.

Consejo de la UE. *Conclusiones del Consejo de la UE y de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo en materia de lucha antiterrorista - Conclusiones del Consejo (20 de noviembre de 2015)*. 20 de noviembre de 2015. Doc. 14406/15.

Consejo de la UE. *Informe: Situación de la aplicación de la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015 en materia antiterrorista*. 23 de noviembre de 2015. Doc. 14438/15.

Consejo de la UE. *Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre la Estrategia renovada de Seguridad Interior de la Unión Europea 2015-2020*. 10 de junio de 2015. Doc. 9798/15.

Consejo de la UE. *Renewed European Union Internal Security Strategy Implementation Paper*. 14 de julio de 2015. Doc. 10854/15.

Consejo de la UE. *Structured and multilateral approach for operational cooperation on countering terrorist threats*. 17 de febrero de 2016. Doc. 6215/16.

Consejo de la UE. *Informe sobre la aplicación de la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015, de las Conclusiones del Consejo JAI de 20 de noviembre de 2015 y de las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 de diciembre de 2015*. 4 de marzo de 2016. Doc. 6785/16.

Consejo de la UE. *Declaración conjunta de los ministros de Justicia y Asuntos de Interior de la UE y los representantes de las instituciones de la UE con*

motivo de los atentados terroristas perpetrados en Bruselas el 22 de marzo de 2016. 24 de marzo de 2016. Doc. 7371/16.

Consejo de la UE. *Development of a structured approach for operational cooperation on countering terrorist threats.* 13 de abril de 2016. Doc. 7796/16.

Consejo de la UE. *Propuesta de DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de delitos terroristas y delitos graves.* 4 de febrero de 2011. Doc. 6007/11.

Parlamento Europeo, Consejo de la UE. *Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave.* Diario Oficial de la Unión Europea, DO L 119 de 4.5.2016, p. 132-149.

Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo aplicación de la Agenda Europea de Seguridad para luchar contra el terrorismo y allanar el camino hacia una Unión de la Seguridad genuina y efectiva.* COM/2016/0230 final, de 20 de abril de 2016.

Consejo de la UE. *Strengthening cooperation on counter-terrorism threat analysis.* 8 de junio de 2016. Doc. 8409/2/16.

Consejo de la UE. *Enhancing Europol's counter terrorism capabilities: European Counter Terrorism Centre (ECTC) at Europol.* 11 de mayo de 2016. Doc. 8881716.

Consejo de la UE. *Hoja de ruta para mejorar el intercambio y la gestión de la información, con inclusión de soluciones de interoperabilidad en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior.* 6 de junio de 2016. Doc. 9368/1/16.

Consejo de la UE. *Mejorar la justicia penal en el ciberespacio a) Debate de orientación b) Proyecto de Conclusiones del Consejo: adopción.* 30 de mayo de 2016. Doc. 9579/16.

Consejo de la UE. *Conclusiones del Consejo de la Unión Europea sobre la Red judicial europea sobre ciberdelincuencia - Conclusiones del Consejo (9 de junio de 2016).* 9 de junio de 2016. Doc. 10025/16.

Consejo de la UE. *Effective operational cooperation in criminal investigations in cyberspace.* 8 de junio de 2016. Doc. 8634/2/16.

Consejo de la UE. *Intercambio de información en el contexto de la lucha antiterrorista: utilización de Europol y Eurojust.* 7 de junio de 2016. Doc. 9795/16.

Consejo de la UE. *Ejecución del plan general de lucha contra el terrorismo establecido por el Consejo Europeo.* 4 de noviembre de 2016. Doc. 13627/16.

Consejo de la UE. *Ejecución del plan general de lucha contra el terrorismo establecido por el Consejo Europeo.* 20 de diciembre de 2016. Doc. 14260/16.

Consejo de la UE. *Prevención de la radicalización que conduce al extremismo violento - Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo (21 de noviembre de 2016).* 23 de noviembre de 2016. Doc. 14276/16.

Consejo de la UE. *Combatientes terroristas extranjeros retornados: Opciones estratégicas.* 29 de noviembre de 2016. Doc. 14799/16.

Parlamento Europeo, Consejo de la UE. *Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo.* Diario Oficial de la Unión Europea, DO nº L 88 de 31.3.2017, p. 6-21.

Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea. *Reglamento (UE) 2017/458 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo relativo al refuerzo de los controles mediante la comprobación en las bases de datos pertinentes en las fronteras exteriores*. Diario Oficial de la Unión Europea, DO nº L 74 de 18.3.2017, p. 1-7.

Consejo de la UE. *Combatientes terroristas extranjeros retornados: opciones estratégicas para la respuesta de la justicia penal - Debate de orientación*. 14 de marzo de 2017. Doc. 7294/17.

Parlamento Europeo, Consejo de la UE. *Directiva (UE) 2017/853 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2017, por la que se modifica la Directiva 91/477/CEE del Consejo sobre el control de la adquisición y tenencia de armas*. Diario Oficial de la Unión Europea, DO nº L 137 de 24.5.2017, p. 22-39.

Consejo de la UE. *Lucha contra el terrorismo*. 13 de septiembre de 2017. Doc. 11803/17.

Consejo de la UE. *Interim report of the High Level Commission Expert Group on Radicalisation (HLCEG-R)*. 15 de diciembre de 2017. Doc. 14816/1/17.

Consejo de la UE. *Travel movements of foreign terrorist fighters/returnees and persons involved in terrorism or terrorism related activities: Article 36, SIS II post-hit follow-up*. 13 de febrero de 2018. Doc. 5635/1/18.

Consejo de la UE. *Proyecto de Conclusiones del Consejo - El refuerzo de la cooperación y la utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) para tratar casos de personas implicadas en terrorismo o actividades relacionadas con el terrorismo, en particular de combatientes terroristas extranjeros – Adopción*. 18 de mayo de 2018. Doc. 8974/18.

Consejo de la UE. *EU threat assessment in the field of counter-terrorism*. 7 de mayo de 2018. Doc. 7879/2/18.

Consejo de la UE. Final report of the High Level Commission Expert Group on Radicalisation (HLCEG-R). 4 de junio de 2018. Doc. 8951/18.

Parlamento Europeo, Consejo de la UE. *Reglamento (UE) 2021/784 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2021, sobre la lucha contra la difusión de contenidos terroristas en línea*. Diario Oficial de la Unión Europea, DO nº L 172 de 17.5.2021, p. 79-109.

Consejo de la UE. Declaración del Consejo sobre la lucha contra el antisemitismo y el desarrollo de un enfoque común de la seguridad para proteger mejor a las comunidades y las instituciones judías en Europa -Conclusiones del Consejo. 6 de diciembre de 2018. Doc. 15213/18.

Consejo de la UE. *Declaración del Consejo sobre la lucha contra el antisemitismo y el desarrollo de un enfoque común de la seguridad para proteger mejor a las comunidades y las instituciones judías en Europa-Conclusiones del Consejo*. 6 de diciembre de 2018. Doc. 15213/18.

Consejo de la UE. *Declaración del Consejo sobre la integración de la lucha contra el antisemitismo en todos los ámbitos de actuación*. 2 de diciembre de 2020. Doc. 13637/20.

Consejo de la UE. Respuesta de la UE frente al terrorismo: situación actual y camino a seguir. 28 de febrero de 2019. Doc. 6684/19.

Consejo de la UE. *EU threat assessment in the field of counterterrorism*. 14 de mayo de 2019. Doc. 9044/1/19.

Consejo de la UE. *EU threat assessment recommendations*. 7 de mayo de 2018. Doc. 7879/2/18.

Consejo Europeo. Anexo de las Conclusiones del Consejo de 20 de junio de 2019. 20 de junio de 2019. Doc. EUCO 9/19.

Europol. *EU Terrorism Situation & Trend Report (Europol TE-SAT) 2019* [en línea]. [Consulta: 22 de agosto de 2021]. Disponible en web:

<https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/tesat_2019_final.pdf>

Consejo de la UE. *Right-wing violent extremism and terrorism in the European Union: background information*. 30 de agosto de 2019. Doc. 11756/19 ADD1.

Consejo de la UE. *Right-wing violent extremism and terrorism in the European Union: discussion paper*. 30 de agosto de 2019. Doc. 11756/19.

Consejo de la UE. *Right-wing violent extremism and terrorism*. 20 de septiembre de 2019. Doc. 12225/19.

Consejo de la UE. *Extremismo violento y terrorismo de derechas*. 30 de septiembre de 2019. Doc. 12494/19.

Consejo de la UE. *Right-wing violent extremism and terrorism - follow-up*. 14 de noviembre de 2019. Doc. 14132/19.

Consejo de la UE. *EU threat assessment in the field of counterterrorism*. 15 de noviembre de 2019. Doc. 13709/1/1.

Consejo de la UE. *EU threat assessment in the field of counterterrorism*. 14 de mayo de 2019. Doc. 9044/1/19.

Consejo de la UE. *Extremismo violento y terrorismo de derechas*. 30 de septiembre de 2019. Doc. 12494/19.

Consejo de la UE. Dirección futura de la seguridad interior en la UE: resultado de los trabajos – Informe de la Presidencia. 22 de noviembre de 2019. Doc. 14297/19.

Parlamento Europeo, Consejo de la UE. *Reglamento (UE) 2019/817 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2019, relativo al establecimiento de un marco para la interoperabilidad de los sistemas de información de la UE en el ámbito de las fronteras y los visados y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726 y (UE) 2018/1861 del*

Parlamento Europeo y del Consejo, y las Decisiones 2004/512/CE y 2008/633/JAI del Consejo. Diario Oficial de la Unión Europea, DO nº L 135, 22.5.2019, p. 27-84.

Parlamento Europeo, Consejo de la UE. *Reglamento (UE) 2019/818 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2019, relativo al establecimiento de un marco para la interoperabilidad entre los sistemas de información de la UE en el ámbito de la cooperación policial y judicial, el asilo y la migración y por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 y (UE) 2019/816. Diario Oficial de la Unión Europea, DO nº L 135, 22.5.2019, p. 85-135.*

Consejo de la UE. *Presidency report on the progress made in the fields of Justice and Security. 28 de noviembre de 2019. Doc. 14404/19.*

Consejo de la UE. *Declaración conjunta de los ministros de Interior de la UE sobre los recientes atentados terroristas en Europa. 12 de noviembre de 2020. Doc. 12634/2/20.*

Consejo de la UE. *Contribución del coordinador de la UE para la lucha contra el terrorismo al debate sobre la respuesta de la UE a los recientes atentados terroristas en la videoconferencia informal de los ministros de Asuntos de Interior del 13 de noviembre de 2020. 10 de noviembre de 2020. Doc. 12630/1/20.*

Consejo de la UE. *Resolución del Consejo sobre el cifrado—La seguridad mediante el cifrado y a pesar del cifrado. 24 de noviembre de 2020. Doc. 13084/1/20.*

Comisión Europea. *Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/794 en lo que se refiere a la cooperación de Europol con entidades privadas, el tratamiento de datos personales por Europol en apoyo de investigaciones penales y el papel de Europol en materia de investigación e innovación, de 9 de diciembre de 2020. COM(2020) 796 Final.*

Consejo de la UE. *European Police Partnership – the strategic way ahead*. 2 de octubre de 2020. Doc. WK 10468/20.

Consejo de la UE. *Conclusiones del Consejo sobre la seguridad interior y la Asociación Policial Europea*. 24 de noviembre de 2020. Doc. 13083/1/20.

Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad*. 24 de julio de 2020. COM/2020/605 final.

Consejo de la UE. *EU Threat Assessment in the field of counterterrorism: recommendations*. 16 de noviembre de 2020. Doc. 12866/20.

Consejo de la UE. *Projet de conclusions du Conseil intitulées "Le mandat d'arrêt européen et les procédures d'extradition - défis actuels et voie à suivre" - Approbation - FIN DE LA PROCÉDURE ÉCRITE*. 1 de diciembre de 2020. Doc. CM 5109/20.

Consejo de la UE. *Conclusiones del Consejo «La orden de detención europea y los procedimientos de extradición: retos actuales y camino a seguir» – Texto aprobado en el nivel técnico*. 23 de noviembre de 2020. Doc. 13214/20.

Consejo Europeo. *Reunión del Consejo Europeo (10 y 11 de noviembre de 2020) – Conclusiones*. 11 de diciembre de 2020. Doc. EUCO 20/20.

Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Agenda de lucha contra el terrorismo de la UE: anticipar, prevenir, proteger, responder*. 9 de diciembre de 2020. COM(2020) 795 final.

Consejo de la UE. *Position of the Council at first reading with a view of the adoption of a regulation of the European Parliament and of the Council on addressing the dissemination of terrorist content online - Adopted by the Council on 16 March 2021*. 18 de marzo de 2021. Doc. 14308/1/20.

Consejo de la UE. *Conclusiones del Consejo sobre la seguridad interior y la Asociación Policial Europea*. 24 de noviembre de 2020. Doc. 13083/1/20.