

**ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA  
FRENTE AL TERRORISMO**

**MARÍA LEONOR ALVAREZ MEDINA**

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO  
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES  
BOGOTÁ, DC.**

**2004**

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA FRENTE  
AL TERRORISMO

MARÍA LEONOR ALVAREZ MEDINA

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO  
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES  
BOGOTÁ, DC, 2004

Análisis de las políticas de seguridad de la Unión Europea frente al terrorismo

Trabajo de grado  
Como requisito de grado para optar al título de  
Internacionalista  
En la Facultad de Relaciones Internacionales  
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por  
María Leonor Alvarez

Semestre I, 2004

## CONTENIDO

	Pág
INTRODUCCIÓN	1
1.LA PRESENCIA DEL TERRORISMO EN EUROPA	5
1.1 TERRORISMO CLÁSICO EN EUROPA	5
1.2 TERRORISMO INTERNACIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA	8
2.LOS PILARES PARA UNA POLÍTICA ANTITERRORISTA COMÚN	11
2.1 CIMIENTOS DE LAS POLÍTICAS ANTITERRORISTAS	11
2.2 ÁMSTERDAM CIMIENTOS PARA LA SEGURIDAD EUROPEA FRENTE AL TERRORISMO	14
2.3 EUROPOL	16
2.4 TAMPERE, APORTES PARA EL FUTURO	17
3.EUROPA Y EL MUNDO DESPIERTA ANTE UNA NUEVA VERDAD: EL TERRORISMO EXISTE	21
3.1 EUROPA FRENTE AL TERRORISMO MUNDIAL	21
3.2 CASO AFGANISTAN: LA UNIÓN NO HACE LA FUERZA	24

3.3 UNIÓN EUROPEA: CADA PAÍS POR SU CUENTA	25
3.4 INTROSPECCIÓN Y CAMBIO DE LA SEGURIDAD INTERNA EUROPEA FRENTE AL TERRORISMO	26
3.5 TERRORISMO DE PUERTAS PARA ADENTRO	32
3.6 EL DÍA EN QUE EUROPA DESPERTÓ A UNA PESADILA	34
4.CONCLUSIONES	38
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

## **LISTA DE ANEXOS**

Anexo 1. Decisión del Consejo de 3 de Diciembre de 1998 (1999/C26/06). Por la que se encomienda a Europol la lucha contra los delitos cometidos o que puedan cometerse en el marco de actividades terroristas que atenten contra la vida, la integridad física, la libertad o los bienes de las personas.

Anexo 2. Consejo Europeo de Tampere 15 y 16 de Octubre de 1999: Conclusiones de la Presidencia.

Anexo 3. Posición Común del Consejo de 27 de Diciembre de 2001(2001/930/PESC) relativa a la lucha contra el terrorismo.

Anexo 4. Decisión Marco del Consejo de 13 de Junio de 2002 (2002/475/JAI). Sobre la lucha contra el terrorismo.

Anexo 5. Decisión Marco del Consejo de 13 de Junio de 2002 (2002/584/JAI). Relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre todos los Estados miembros.

## INTRODUCCIÓN

El terrorismo es uno de los fenómenos más graves a los que se enfrentan los Estados en la actualidad, ya que este representa una amenaza a las estructuras políticas, sociales y económicas que constituyen las bases y ejes de desarrollo de las sociedades en general. Para los europeos este no es un fenómeno nuevo, ya desde la década de los años setentas algunos grupos terroristas actuaban en el interior de países como Alemania, España, Grecia, Reino Unido e Italia.

Sin embargo los ataques del 11 de Marzo de 2004 colocaron este fenómeno nuevamente en el centro de atención, ya que esta vez no se trató de la misma clase de terrorismo al que se habían enfrentado anteriormente, demostrando que existen nuevas formas de terrorismo internacional con capacidad de alcanzar objetivos en el territorio de la Unión Europea (UE) con similares o mayores efectos a los alcanzados en el atentado de Madrid.

Durante mucho tiempo el terrorismo fue tratado aisladamente por los países europeos que tenían este problema, pero fue solo a partir del proceso de integración que los europeos generaron una conciencia colectiva frente a este tema, al observar que los grupos terroristas sacaban provecho de los canales que se habían abierto durante el proceso de integración, logrando establecer redes transfronterizas en gran parte de los Estados Miembros.

El primer antecedente de cooperación entre los Estados europeos en materia judicial, penal y policial para la lucha contra el terrorismo, y el crimen organizado, se dio en 1975 con la creación del grupo TREVI. Pero fue solo hasta la constitución del Espacio Schengen que se inició un verdadero proceso de cooperación interestatal en temas de seguridad interna y la lucha contra el terrorismo, que se materializó con las medidas compensatorias del Acuerdo Schengen.

En 1992 con la firma del Tratado de Maastricht, se estableció un espacio de seguridad, libertad y justicia, mediante la creación del tercer pilar, que abarcó todos los temas de Justicia y Asuntos del Interior. También se generaron unas pautas para crear y modificar políticas para el fortalecimiento de la seguridad interna. Uno de los

avances más importantes que permitió este pilar, fue la creación de la Policía Europea (EUROPOL), que inició sus actividades en 1994 y se encargó inicialmente de coordinar las labores de los distintos cuerpos policiales europeos en la lucha contra las diversas formas de crimen organizado.

Con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en 1999, se introdujeron unas reformas al tercer pilar que incluyeron una nueva agenda de cooperación en derecho penal y civil, donde se busca que las sentencias dictadas en cualquier Estado miembro sean reconocidas en todo el espacio de la Unión Europea, con el fin de que los delincuentes no aprovechen las diferencias entre los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

Con respecto al Convenio de Europol, se estableció una Decisión Marco que incluye la acción común relativa a la creación de un repertorio de conocimientos sobre la lucha contra el terrorismo, la creación de una red judicial europea, la represión por participación en organizaciones criminales y la lucha contra la financiación del terrorismo.

En este mismo año se realizó la cumbre de Tampere donde el Consejo Europeo decidió reforzar la lucha contra la delincuencia, intensificando la cooperación policial, penal y judicial entre Estados, se implementaron medidas para el seguimiento y confiscación de los ingresos de todas las actividades ilegales, incluyendo la lucha contra la financiación del terrorismo. Y se creó un grupo especial de expertos en temas legales y judiciales llamado EUROJUST, que tiene como fin facilitar la coordinación de las investigaciones y enjuiciamiento de los delitos transfronterizos.

Con los atentados del 11 de Septiembre de 2001 en los Estados Unidos y los del 11 de Marzo de 2004 en España, se comprobó el alto grado de vulnerabilidad que tienen los países frente a las acciones de los grupos terroristas externos, y fue por ésta razón que la Unión Europea decidió ampliar su campo de acción para la lucha antiterrorista, mediante la internacionalización del Tercer Pilar en la lucha contra el terrorismo internacional y la integración en esta lucha del Segundo Pilar que trata temas de Política Exterior y de Seguridad Común.

A diferencia del Tercer Pilar, las políticas, estructuras y mecanismos del Segundo Pilar contra el terrorismo no se encuentran desarrolladas, y esto se debe a que su construcción se inició hace poco tiempo. Hasta el momento, sólo se han creado reglamentos sobre medidas restrictivas específicas frente a determinadas personas y entidades, también se han realizado algunos informes y declaraciones sobre posiciones comunes frente algunos temas de cooperación policial, y se ha establecido algunas medidas de carácter económico para bloquear las acciones terroristas.

De la problemática anteriormente descrita se puede concluir que en los últimos años la Unión Europea ha realizado importantes esfuerzos para crear una política antiterrorista cubriendo dos pilares. Esto se debe a que el accionar de los grupos terroristas ya no sólo se limita a determinadas áreas geográficas, sino que por el contrario se ha extendido, dejando claro con lo ocurrido el 11 de Marzo, que cualquier país perteneciente a la Unión puede ser blanco de un ataque proveniente de cualquier grupo.

Bajo estas circunstancias, esta investigación busca demostrar si responden de forma adecuada las políticas de seguridad de la UE a la amenaza terrorista en el contexto interno y externo de la Unión, partiendo de la siguiente hipótesis: Los mecanismos policiales y judiciales que ha creado la Unión Europea para la lucha contra el terrorismo interno europeo han sido eficientes pero insuficientes. Además la naturaleza del terrorismo ha cambiado particularmente el islámico, convirtiéndose en una amenaza diferente que tiene que ser enfrentada con nuevas estrategias de seguridad y justicia que no han sido creadas por la falta de unidad de los países miembros en materia de seguridad común y la falta de conciencia frente a un ataque de gran magnitud como el que fue perpetrado el 11 de Marzo en Madrid.

De acuerdo a lo esbozado anteriormente y con el fin de demostrar el planteamiento de la hipótesis, en la primera parte de esta monografía se presentará un diagnóstico general sobre el terrorismo en Europa, partiendo de los conceptos del terrorismo clásico y el terrorismo internacional particularmente el islámico, todo esto

con el fin de presentar la magnitud del problema que se está presentando en Europa desde los años setentas hasta la actualidad.

En la segunda parte se realizará un análisis descriptivo de los mecanismos antiterroristas creados por la Unión Europea en el marco del Tercer Pilar a partir de la firma del Tratado de Ámsterdam hasta el primer semestre del 2000, teniendo en cuenta que en la primera parte se mencionarán los Protocolos antiterroristas de las Naciones Unidas y el Convenio regional europeo, que permitirá conocer las bases sobre las cuales se ha desarrollado la política antiterrorista de la Unión Europea.

Y en la última parte de esta monografía se mostrará la reacción de la Unión Europea en materia antiterrorista después de los ataques terroristas del 11 de Septiembre de 2001. Esto se realizará mediante la descripción de los mecanismos que se crearon en el marco del Segundo y el Tercer Pilar seguido de un análisis de cuatro casos específicos (Afganistán, Irak, Atentado terrorista del 11 de Marzo en Madrid y la lucha contra ETA) que permitirán hacer un acercamiento para comprobar el verdadero funcionamiento de los mecanismos antiterroristas internos y externos de la Unión Europea.

## **1. LA PRESENCIA DEL TERRORISMO EN EUROPA**

El objetivo principal de este capítulo es el de dar un diagnóstico general sobre la presencia del terrorismo en la Unión Europea, con el fin de entender este problema y sus implicaciones. Para esto, en la primera parte se desarrollará la tipología del terrorismo clásico seguido de algunos casos como el del Irish Republic Army (IRA) y Euskadi Ta Askatasuna (ETA). Y en la segunda parte, se hablará del concepto de terrorismo internacional, particularmente el islámico, su presencia en algunos países de Europa y sus implicaciones.

### **1.1 TERRORISMO CLÁSICO EN EUROPA**

En la literatura académica se ha trabajado una taxonomía del terrorismo a partir de la cual, se puede sacar un grupo que corresponde al Terrorismo clásico que se puede definir como “el uso de violencia llevada a cabo por un grupo que tiene fines políticos usualmente dirigidos en contra de un gobierno y en algunos casos en contra de otro grupo étnico, clase, religión o movimiento político-<sup>1</sup>”. Esta clase de terrorismo tiende a aparecer en diversas formas como grupos religiosos o seculares, también en grupos con tendencias de izquierda o derecha, algunos movimientos nacionalistas e inclusive gobiernos que patrocinan el terrorismo.

En Europa el terrorismo clásico agrupa a los revolucionarios de izquierda que van en contra de los modelos políticos occidentales, este es el caso de las Brigadas Rojas de Italia y en su momento la Armada Roja Alemana. También hay grupos como el IRA que usan la violencia en contra de un gobierno y a su vez en contra de otro grupo político y religioso. Y por último se encuentran los grupos étnicos separatistas como la ETA, que buscan la separación y soberanía de un territorio específico.

El surgimiento de esta clase de terrorismo en Europa no es nuevo. Ya en las décadas de los sesentas y los setentas existían grupos como las Brigadas Rojas de

Italia que desde su inicio tuvieron una tendencia de izquierda. La percepción que este grupo terrorista tenía sobre Italia, era la de un país donde no existía la democracia y estaba sometida a la dictadura de los burgueses. En un principio hubo apoyo a este grupo como consecuencia de un descontento general de la población por la falta de progreso interno, el congelamiento de las estructuras sociales desde el final de la segunda guerra mundial, y el establecimiento de un único partido en el poder en todo el periodo de la posguerra<sup>2</sup>.

En los primeros diez años este grupo perpetuó catorce mil ataques especialmente en el norte de Italia y en Roma. El más significativo fue el asesinato del Primer Ministro Aldo Moro, que trajo como consecuencia el endurecimiento del gobierno en materia antiterrorista en la década de los ochentas logrando acabar con este grupo. Desafortunadamente en Marzo de 2002 se dio el resurgimiento de este grupo terrorista con el asesinato de Marco Biagi (asesor del Ministerio de Empleo Italiano).

Por otro lado, el Irish Republic Army se puede considerar como el grupo terroristas más antiguo que ha accionado en Europa. Sus raíces vienen desde el inicio del conflicto entre Inglaterra e Irlanda en las primeras décadas del siglo XX. Su origen está unido con la creación en 1920 del partido político independentista norirlandés Sinn Fein, que poco tiempo después creó su brazo armado denominado IRA. El objetivo principal de este grupo era la unificación de Irlanda, la independencia y por lo tanto la total retirada de los británicos del territorio irlandés.

El periodo más crítico de violencia generado por este grupo fue entre 1972 y 1976,

seguido de un espacio donde se disminuyeron los atentados como resultado de un cambio de estrategias, con el fin de evitar poner en contra a la opinión pública, que era la que le permitía fortalecer su posición en la comunidad, e impedir el fortalecimiento de las políticas antiterroristas de Londres<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Ver Laqueur, "The New Terrorism", p. 47.

<sup>2</sup> Ver Laqueur, "The New Terrorism", p. 28.

En 1993 se dio inicio a las negociaciones políticas entre Dublín y Londres, en 1994 el IRA y los grupos protestantes declararon un armisticio que duró hasta 1996. La causa principal de que esta tregua acabara estuvo centrada en la demanda por parte de Londres de que el IRA entregara su arsenal de armas. El Sinn Fein (Brazo político del IRA) interpretó este hecho como un desarme unilateral y por lo tanto inaceptable.

En Agosto de 1997 se iniciaron negociaciones con el desarme como tema principal. En este momento se hizo claro que un número importante de militantes del IRA estaba a favor de negociar un acuerdo o por lo menos una larga tregua, pero aun existía una minoría extremista de jóvenes terroristas profesionales que quería continuar con la lucha. Este grupo desestabilizó el proceso con el asesinato de un líder protestante en la prisión de Maze en Belfast. Este hecho desencadenó otra ola de violencia.

Las votaciones en Irlanda del Norte en la primavera de 1998 mostraron claramente que la mayoría de católicos y protestantes querían acabar con el conflicto armado, esto se reflejó en la firma de un acuerdo que dio inicio a un proceso de paz. Sin embargo este acuerdo fue seguido por el ataque más sangriento en toda la historia del conflicto, perpetrado por un grupo llamado The Real IRA. Entre 1999 y 2003 se continuó con el proceso de paz mediante la negociación de dos temas principales; el desarme y la participación de católicos y protestantes en el gobierno autonómico norirlandés. A pesar de estas negociaciones aún existen desacuerdos en estos temas y el futuro todavía es incierto.

El terrorismo vasco representado en el grupo Euskadi Ta Askatasuna es otro de los problemas más graves que ha enfrentado España y Europa desde hace mucho tiempo. El nacionalismo vasco y su oposición hacia Madrid vienen desde el siglo XIX, pero solo hasta 1959 esta oposición se materializó con la creación del grupo terrorista ETA. Los cuatro pilares básicos de este grupo son la defensa del Euskera, el etnicismo (como fase superadora del racismo), el antiespañolismo y la independencia

---

<sup>3</sup> Ver Laqueur, "The New Terrorism", p. 33.

de los territorios que, según reivindican, pertenecen a Euskadi: Álava, Vizcaya, Guipúzcoa (en España), Lapurdi, Baja Navarra y Zuberoa (en Francia).

La etapa más violenta de ETA se dio en la década de los ochentas, con el fin de forzar las negociaciones con el gobierno. Como resultado ETA logró conseguir varias concesiones políticas, pero esto no fue suficiente, ya que su objetivo aún seguía siendo el de la creación de un Estado vasco independiente.

En la década de los noventas el gobierno fortaleció sus políticas antiterroristas logrando en 1992 desintegrar la cúpula militar del grupo terrorista. En apoyo a esta política el gobierno español desarrolló nuevos marcos de cooperación policial con el gobierno francés, para hacer más efectiva la lucha contra este grupo terrorista. El 16 de Septiembre de 1998, ETA declaró una tregua indefinida que terminó el 28 de Noviembre de 1999, esta tregua fue vista como una estrategia de reestructuración interna de la ETA.

Hasta el momento el gobierno español y la ETA no han vuelto a tener acercamientos. Se han fortalecido las políticas antiterroristas, y la cooperación con Francia ha aumentado dando como resultado la captura de varias células que actuaban en el interior del territorio francés.

## **1.2 TERRORISMO INTERNACIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA**

A principios de la década de los ochentas surgió un nuevo fenómeno que se clasificó como terrorismo internacional y se manifestó en grupos extremistas religiosos de carácter nacionalista que utilizan el terrorismo como su principal forma de lucha para alcanzar objetivos sagrados que van de acuerdo a la religión que profesan<sup>4</sup>.

Esta clase de terrorismo tiene un carácter diferente ya que no tiene definidos claramente objetivos políticos, pero sí buscan la destrucción del enemigo que puede ser una parte de población o una sociedad entera, que es catalogada como enemiga o

---

<sup>4</sup> Comparar Muller, "Terrorism, Proliferation: A European threat assessment", p. 24.  
Comparar Laqueur, "The New Terrorism", p. 127.

infiel. Este tipo de extremismos se encuentra en todas las religiones, pero se manifiesta particularmente en el Islam, por tener elementos misionarios más agresivos que en otras religiones<sup>5</sup>.

Este tipo de elementos misionarios se ven representados particularmente en la justificación y santificación del uso de la violencia, si se emplea contra los infieles. Esto implica que no hay espacio para los no creyentes en el sistema islámico, y por lo tanto la vida de un creyente es la de estar en un estado de guerra con el mundo no islámico que es representado por el occidente. Todos estos elementos favorecen a la aparición del terrorismo.

Para el mundo musulmán y particularmente para los extremistas religiosos la visión del infiel se encuentra personificada en el occidente. Esta visión está generada por una reacción contra la globalización y la imposición de modelos políticos, económicos y culturales provenientes de occidente. Estos elementos combinados con la falta de progreso y un sentimiento de inferioridad en el mundo musulmán han generado una rabia y un resentimiento que ha contribuido para la manifestación de grupos terroristas.

Otro aspecto que ha profundizado este problema es que se ha pasado de un fundamentalismo cultural a la politización del fundamentalismo, que claramente tiene en cuenta los factores descritos anteriormente, pero además incorpora dos factores adicionales; la polarización y movilización hacia conflictos de gran valor simbólico como los del Medio Oriente (Israel, Palestina, Irak, Afganistán, Cachemira y Chechenia). Y el segundo que es la estructura autoritaria o totalitaria de la gran mayoría de sistemas políticos musulmanes en el mundo.

De acuerdo a expertos en terrorismo, se ha identificado la presencia de grupos terroristas internacionales en Europa desde hace 15 años. La gran mayoría de estos no ha tenido una base territorial específica, pero se sabe que sus miembros han sido entrenados en Afganistán. Otros grupos pertenecientes a la guerrilla Argelina han establecido sus bases en Francia, Bélgica, Alemania e Italia, algunos de estos han

---

<sup>5</sup> Comparar Laqueur, "The New Terrorism", p. 128.

sido controladas por el Grupo Islámico Armado (GIA) que fue el responsable de los ataques terroristas en Francia en 1995.

Algunas células terroristas que han sido identificadas y destruidas, tenían planes para atacar en territorio europeo. El mercado de navidad en Estrasburgo en Diciembre de 2000, la Embajada de los Estados Unidos en París en el verano de 2001, y más recientemente la catedral de Bolonia en el 2002, fueron objetivos planeados. Además, se dieron reportes sobre unas células que buscaban cometer atentados contra la Basílica de San Pedro en Roma y la Basílica San Marco en Venecia.

También se detectó la presencia de células terroristas en Italia, especialmente en Milán, conectadas con las redes de Osama Bin Laden. Estas también están presentes por toda Europa, las que más se conocen son las que están ubicadas en Hamburgo, Frankfurt, Bruselas y Madrid. Más de 200 personas han sido arrestadas en Europa desde el 11 de septiembre de 2001. En Junio de 2002 varios miembros de Al-Qaeda fueron aprehendidos en Marruecos cuando estaban planeando un ataque naval en las costas del estrecho de Gibraltar. “Este hecho ha llevado a pensar que el Mediterráneo es el siguiente teatro de operaciones de las redes terroristas”<sup>6</sup>.

Esto se confirmó con los ataques terroristas perpetrados en Madrid el 11 de Marzo de 2004 por una de las células de Al Qaeda. Este ha sido el atentado más grande que ha realizado un grupo terrorista internacional en Europa, dejando un mensaje claro en Europa y el mundo: el terrorismo internacional a pesar de todas las medidas de seguridad tomadas después de los ataques del 11 de Septiembre en Nueva York ha crecido, prueba de esto ha sido este atentado, que ha demostrado que los “terroristas han sido rápidos en adaptar nuevos métodos y tecnologías para aumentar sus capacidades organizacionales, doctrinales y operacionales”<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Ver Delpech, “International Terrorism and Europe”, p. 16.

<sup>7</sup> Ver Lindstrom, “Terrorism: European myths and realities”, p. 233.

## **2. LOS PILARES PARA UNA POLÍTICA ANTITERRORISTA COMÚN**

A partir del diagnóstico presentado en el primer capítulo referente al tema del terrorismo, en este segundo capítulo se continuará con la misma línea de investigación pero desde otra perspectiva que es el análisis descriptivo de los mecanismos antiterroristas creados por la Unión Europea en el marco del Tercer Pilar, analizando el periodo comprendido entre la firma del Tratado de Ámsterdam y el primer semestre de 2000, teniendo en cuenta que se hará mención de los doce Protocolos de las Naciones Unidas y el Convenio Regional Europeo para la represión del terrorismo que se constituyen como bases sobre las cuales se han desarrollado las políticas antiterroristas internacionales y europeas.

### **2.1 CIMIENTOS DE LAS POLÍTICAS ANTITERRORISTAS**

Como se ha mencionado a lo largo de esta monografía el terrorismo hizo su aparición en la primera parte de la década de 1960 y aumentó en las siguientes tres décadas, el impacto que este fenómeno causó a nivel mundial se derivó en gran parte por los métodos que utilizaron en los ataques, dejando un sin número de víctimas además de la inestabilidad internacional que se generó, ya que en muchos casos estos atentados estuvieron dirigidos a personas de diferentes nacionalidades o se efectuaron en sitios de tráfico internacional como los aeropuertos.

Los delitos realizados por los grupos terroristas han incluido desde el uso tradicional de bombas en sitios públicos, el secuestro y asesinato de líderes políticos y diplomáticos, el sabotaje a aerolíneas y secuestro de aviones, atentados contra sedes diplomáticas, lavado de activos, hasta atentados en los que se ha aprovechado los adelantos tecnológicos como los de las torres gemelas el 11 de Septiembre de 2001 en Nueva York, y los de Madrid el 11 de Marzo de 2004. Los fines han variado, en algunos casos los terroristas han buscado conseguir concesiones políticas, causar pánico general en la sociedad con el fin de generar presión en algunas esferas políticas, o en otros casos la destrucción del enemigo.

En la medida en que la amenaza terrorista ha aumentado y se ha convertido en un verdadero problema para la seguridad internacional, las naciones han respondido gradualmente dejando de lado sus diferencias políticas para aumentar la cooperación y definir leyes internacionales para combatir el terrorismo. El primer paso que se dio con respecto a este tema fue la creación de los Protocolos para la lucha contra el terrorismo, en el marco de las Naciones Unidas.

Estos Protocolos se han convertido en los lineamientos básicos para la construcción de las políticas antiterroristas estatales e internacionales ya que han proporcionado las pautas básicas para enfrentar las diversas formas de terrorismo. Es importante destacar que en la medida en que la realidad ha cambiado, se han creado nuevos Protocolos, con el fin de cubrir las falencias que se ha generado con el aumento de la amenaza terrorista en general. En la actualidad existen doce Protocolos a los cuales se encuentran suscritos todos los países de la Unión Europea.

Entre los temas que estos tratan, se encuentran los de seguridad civil aérea, donde se incluye la represión de actos terroristas cometidos a bordo de las aeronaves, el apoderamiento ilícito de estas y la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que prestan servicios a la aviación civil internacional. También se incluyen convenios contra la toma de rehenes, represión de atentados terroristas cometidos con bombas, represión de la financiación del terrorismo y la protección física de los materiales nucleares entre otros<sup>8</sup>.

Simultáneamente a los primeros Protocolos antiterroristas de las Naciones Unidas, los países europeos se suscribieron al Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo en 1977. Este fue uno de los primeros mecanismos regionales que los europeos utilizaron para contrarrestar el aumento de los grupos terroristas en la década de los setentas.

---

<sup>8</sup> Ver Comisión de la Unión Europea, “Propuesta de Decisión Marco del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo”, p. 4.

Este convenio incluyó los Protocolos de las Naciones Unidas a los que ya algunos países se habían suscrito con anterioridad, pero además contiene mecanismos para la extradición de criminales, asistencia entre países en materia de criminalística, e instrumentos jurídicos para la ratificación del convenio, el derecho de reserva con respecto a algún artículo concerniente a la extradición y la suscripción del territorio al que este debe aplicar esta convención entre otros.

Pero tal vez lo más importante que tiene este Convenio, es que por primera vez el terrorismo se trata genéricamente, al menos por cuanto proporciona una lista de actos terroristas. Este convenio no considera este tipo de delitos como delitos políticos, ni como delitos relacionados con un delito político, ni como delitos inspirados por motivos políticos. Esto es importante a efectos de la aplicación de los convenios de extradición<sup>9</sup>.

En la medida en que el problema del terrorismo creció, los países se vieron en la necesidad de firmar los Protocolos de las Naciones Unidas, y suscribirse al Convenio Regional Europeo, con el fin de tener unos parámetros que les sirvieran como base para poder crear sus políticas antiterroristas, y también dar inicio a un proceso de cooperación que aumentó en la medida en que la integración europea fue profundizándose. Todo esto con el objetivo de crear mecanismos que enfrentan una nueva situación donde se mezcla el terrorismo clásico y las nuevas formas de terrorismo, dentro de un espacio compuesto por diez países que han establecido políticas comunes fronterizas y de circulación interna.

---

<sup>9</sup> Ver Comisión Europea “Propuesta de Decisión Marco del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo”, p. 4

## **2.2 ÁMSTERDAM CIMIENTOS PARA LA SEGURIDAD EUROPEA FRENTE AL TERRORISMO**

Con el fin de combatir el terrorismo, los Estados Europeos han actuado bajo diversos marcos de cooperación en asuntos de justicia y del interior que iniciaron en la década de los setentas, y que con los años se fueron ampliando hasta convertirse en la actualidad en elementos esenciales pertenecientes al tercer pilar de la Unión Europea que trata los asuntos de seguridad, de justicia y del interior.

Este pilar fue creado en 1992 con la firma del Tratado de la Unión Europea, pero fue sólo hasta 1997 con la firma del Tratado de Ámsterdam donde realmente se actualizó la estructura legislativa que permitió incluir diversos temas políticos y de cooperación en la agenda de este pilar. El Título VI de este Tratado establece los principales marcos de cooperación con el fin de crear un ámbito completo de competencias para la lucha contra el crimen en general y el terrorismo. El mecanismo de cooperación establecido en este pilar es el de la Acción Común<sup>10</sup>.

Las disposiciones que se establecen en este título están relacionadas con la cooperación en el ámbito policial, judicial y penal. El objetivo principal en el tema policial es el de lograr una mayor “cooperación entre las fuerzas policiales, las autoridades aduaneras y otras autoridades competentes de los Estados Miembros, ya sea directamente o a través de la Oficina Europea de Policía (Europol)”<sup>11</sup>. Entre las áreas que cubre este ámbito, se encuentra la cooperación operativa en funciones coercitivas, relacionadas con la prevención, localización e investigación de hechos delictivos.

Otro aspecto importante que este Tratado busca, es el de coordinar entre las diversas unidades policiales el manejo de la información especialmente su recolección, almacenamiento, tratamiento y su análisis e intercambio. Se busca que Europol tenga un papel relevante en este tema, especialmente en lo correspondiente a

---

<sup>10</sup> Las Acciones Comunes se refieren a las situaciones específicas en las que se considere necesaria una acción operativa de la Unión. Las acciones comunes fijarán los objetivos, el alcance, los medios que haya que facilitar a la Unión, las condiciones de su ejecución y, en caso necesario, su duración.

<sup>11</sup> Ver Unión Europea, “Tratado de la Unión Europea” Título VI, Artículo 29.

informes sobre operaciones financieras sospechosas. También se ha establecido una mayor “cooperación e iniciativas conjuntas en la formación, el intercambio de funcionarios de enlace, las comisiones de servicio, el uso de equipos y la investigación científica policial”<sup>12</sup>;

En el ámbito judicial en materia penal también se está utilizando la acción común para facilitar y acelerar la cooperación entre los Ministerios y las autoridades judiciales de los Estados miembros en las causas y ejecución de las resoluciones, la facilitación del proceso de extradición entre países miembros, la consecución de la compatibilidad de las normas aplicables en los Estados miembros, especialmente en las medidas necesarias para mejorar dicha cooperación; la prevención de conflictos de jurisdicción entre los Estados miembros y la adopción progresiva de medidas que establezcan normas mínimas relativas a los elementos constitutivos de los delitos y a las penas en los ámbitos de la delincuencia organizada, el terrorismo y el tráfico ilícito de drogas<sup>13</sup>.

El Consejo está a cargo de coordinar las acciones mencionadas anteriormente mediante las “posiciones comunes”<sup>14</sup>, “decisiones marco”<sup>15</sup> y los “Convenios”<sup>16</sup>. El Consejo también tiene la capacidad de adoptar acuerdos, pero tiene que seguir el procedimiento de votación por mayoría cualificada de donde requerirá al menos sesenta y dos votos que equivalen a la votación a favor de diez Estados miembros.

---

<sup>12</sup> Ver Unión Europea, “Tratado de la Unión Europea, Título VI”, Artículo 30, Párrafo C.

<sup>13</sup> Comparar Unión Europea “Tratado de la Unión Europea, Título VI”, Artículo 31.

<sup>14</sup> Posiciones Comunes: las posiciones comunes definen el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto.

<sup>15</sup> Decisión Marco: se utiliza para aproximar las legislaciones y reglamentos de los Estados miembros. debe ser adoptada por unanimidad y vincula a los Estados miembros en cuanto a los resultados que deben alcanzarse y deja a las instancias nacionales la decisión sobre la forma y los instrumentos necesarios para alcanzarlos.

<sup>16</sup> La Comisión está en capacidad de celebrar Convenios y recomendar a los Estados su adopción. Estos Convenios se tomarán solo en lo concerniente en la aproximación de las disposiciones legales y

## 2.3 EUROPOL

Como se mencionó en la introducción, Europol fue creada en 1994, con una función específica de coordinar los trabajos de las distintas unidades policiales de los Estados europeos en la lucha contra las drogas. Pero con la firma del Tratado de Ámsterdam y la ratificación del Convenio de Europol, se ampliaron todas las competencias de este órgano convirtiéndose en un centro de coordinación policial dedicado a comparar, analizar y difundir información. El objetivo principal de Europol es el de simplificar la labor de las autoridades cuando tienen que llevar a cabo investigaciones en uno o más países miembros.

El elemento más importante es una base de datos informáticos que, cuando este en pleno funcionamiento, facilitará notablemente la localización y el seguimiento de sospechosos, delincuentes notorios y objetos robados. Proporcionará acceso inmediato a millones de ficheros de datos compartidos a funcionarios policiales autorizados de todos los Estados miembros<sup>17</sup>.

En el título VI del Tratado de la Unión Europea el Consejo también busca fomentar la cooperación en Europol mediante la coordinación y ejecución de investigaciones específicas y actividades operativas por las autoridades y equipos conjuntos de los Estados miembros y Europol.

Como complemento también se adoptará medidas que permitan a Europol solicitar a las autoridades competentes de los Estados miembros la realización y la coordinación de sus investigaciones en casos concretos, así como desarrollar conocimientos especializados que puedan ponerse a disposición de los Estados miembros para ayudar a éstos en la investigación de casos de delincuencia organizada<sup>18</sup>.

---

reglamentarias de los Estados miembros. La adopción de estos no es obligatoria, pero si son adoptados por la mitad de los Estados miembros, entrarán en vigor para estos.

<sup>17</sup> Ver Comisión Europea, “Vivir en un espacio de libertad, seguridad y justicia”, p. 15.

<sup>18</sup> Ver Unión Europea, “Tratado de la Unión Europea, Título VI”, Artículo 30 numeral 2b.

Se fomentarán acuerdos entre las autoridades de enlace y Europol en temas de investigación especializadas en la lucha contra la delincuencia organizada. “Y como complemento se creará una red de investigación, documentación y estadística sobre la delincuencia transfronteriza<sup>19</sup>”.

Además una Decisión del Consejo ha encomendado a Europol la lucha contra los delitos cometidos o que puedan cometerse en el marco de las actividades terroristas que atenten contra la vida, la integridad física, la libertad o bienes de las personas<sup>20</sup>.

Con respecto a este tema el Convenio de Europol estableció una Decisión Marco que incluye la acción común relativa a la creación de un repertorio de conocimientos sobre la lucha contra el terrorismo, la creación de una red judicial europea, la represión por participación en organizaciones criminales y la lucha contra la financiación del terrorismo.

## **2.4 TAMPERE, APORTES PARA EL FUTURO**

En 1999 el Consejo realizó una reunión en la ciudad de Tampere que tuvo como objetivo reafirmar la obligación que tiene la Unión Europea de garantizar a todos los ciudadanos europeos y los inmigrantes, la seguridad, la libertad de circulación y la accesibilidad a la justicia. Con el fin de cumplir con esto, el Consejo acordó en esta reunión una serie de lineamientos y prioridades, que buscan fortalecer las acciones que se crearon en la firma del Tratado de Ámsterdam y que se encuentran en el Título VI del Tratado de la Unión Europea. Los temas que abarcó esta reunión fueron los de una política de asilo y migración común, una acción exterior más firme, un auténtico espacio europeo de justicia y la lucha contra la

---

<sup>19</sup> Ver Unión Europea, “Tratado de la Unión Europea, Título VI”, Artículo 30 d.

<sup>20</sup> Ver Consejo Europeo, “Decisión del Consejo. (1999/C26/06)”, p. 1.

delincuencia a escala de la Unión. Para efectos de este capítulo y el tema de investigación, sólo se tendrá en cuenta algunos puntos de los dos últimos temas mencionados anteriormente.

El objetivo principal para un espacio europeo de justicia es el de lograr la compatibilidad de todos los sistemas jurídicos y administrativos de todos los Estados miembros con el fin de impedir que las personas y empresas ejerzan o no sus derechos, además se busca que los delincuentes no se beneficien de las diferencias jurídicas entre los Estados. Con el fin de cumplir este propósito se buscará aproximar las legislaciones para facilitar la cooperación entre las autoridades, además se aplicará el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones y las sentencias judiciales, que es la base para aumentar la cooperación judicial en materia civil y penal. Para complementar estas disposiciones, el Consejo Europeo ha pedido al Consejo y a la Comisión, la creación de unas medidas que permitan poner en práctica el principio de reconocimiento mutuo<sup>21</sup>.

Con respecto a la cooperación judicial en materia penal, se busca suprimir la figura de la extradición y sustituirlo por el traslado en los casos de personas condenadas por sentencia que se encuentren eludiendo la justicia. También se buscará acelerar los procesos de extradición siempre y cuando se respete el derecho de un juicio justo. Como complemento a las medidas de extradición, también se aplicará el principio de reconocimiento mutuo en el proceso anterior al juicio, con el fin de permitir a las autoridades:

actuar con rapidez para obtener pruebas y embargar bienes que puedan ser trasladados con facilidad, con el fin de que las pruebas obtenidas legalmente por las autoridades de un Estado miembro sean admitidas ante los tribunales

---

<sup>21</sup> Ver Conclusiones de la Presidencia, *Consejo Europeo de Tampere*, p. 2, 7.  
[http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99\\_es.htm](http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_es.htm)

de otros Estados miembros, teniendo en cuenta la normativa que se aplique en ellos<sup>22</sup>.

En el marco de la Unión Europea se está combatiendo la delincuencia organizada transnacional incluyendo al terrorismo, a través de la creación de equipos conjuntos de investigación entre los Estados con apoyo de Europol, siguiendo lo estipulado en el Tratado de la Unión Europea. También se buscará crear una unidad operativa integrada por jefes de policía y Europol, con el fin de intercambiar experiencias, información, nuevas prácticas y contribuir en la creación de acciones operativas que se implementen en la Unión.

El papel de Europol está siendo enfocado en la recepción de datos operativos procedentes de los Estados miembros y la autorización de pedir a los Estados que inicien, dirijan o coordinen investigaciones o creen equipos conjuntos de investigación respetando los sistemas de control judicial de los Estados Miembros<sup>23</sup>.

Como complemento a las acciones, el Consejo sugirió la creación de una unidad llamada EUROJUST que tiene como objetivo la facilitación y coordinación de las fiscalías nacionales y apoyar las investigaciones penales en los casos de delincuencia organizada, basándose particularmente en el análisis de Europol, así como en cooperar estrechamente con la red judicial europea con objeto en particular, de simplificar las comisiones rogatorias. Esta unidad está integrada por fiscales, magistrados o agentes de policía que son cedidos temporalmente por cada Estado Miembro.

Otra de las ideas que actualmente se está trabajando por mandato de esta Cumbre es la creación de una Academia Europea de policía que busca formar

---

<sup>22</sup> Ver Conclusiones de la Presidencia, *Consejo Europeo de Tampere*. p. 8.

[http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99\\_es.htm](http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_es.htm)

<sup>23</sup> Ver Conclusiones de la Presidencia, *Consejo Europeo de Tampere*. p. 10.

[http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99\\_es.htm](http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_es.htm)

funcionarios de alto rango. De acuerdo al plan, este programa debe estar iniciando como una red de institutos de formación que actualmente existen en algunos Estados.

La delincuencia económica especialmente en los temas fiscales y aduaneros, es otro de los problemas graves a los que se tiene que enfrentar la Unión Europea, por esta razón el Consejo Europeo ha buscado que los miembros cooperen en la asistencia judicial en este tipo de crimen. El blanqueo de dinero es la forma de financiación de la delincuencia organizada, por esta razón es uno de los frentes que tiene que ser atacado con más vehemencia para debilitar las organizaciones criminales. Para lograr esto, el Consejo está garantizando que se haga el seguimiento, embargo preventivo, incautación y decomiso de los beneficios del delito.

Para lograr esto, se debe: Mejorar la transparencia de las transacciones financieras y de la propiedad de las sociedades anónimas, y debe acelerarse el intercambio de información entre las unidades de información financiera (UIF) ya existentes con respecto a las transacciones sospechosas<sup>24</sup>.

Las autoridades judiciales deben tener derecho de recibir este tipo de información en los casos que se considere que hay blanqueo de dinero. El Consejo Europeo también pide que se haga una aproximación entre los Estados en derecho penal y procesal en el seguimiento, embargo preventivo y decomiso de fondos. Y además busca que Europol tenga competencia en la lucha contra el blanqueo de dinero, independientemente del tipo de delito del que procedan los beneficios del blanqueo.

---

<sup>24</sup> Ver Conclusiones de la Presidencia, *Consejo Europeo de Tampere*, p. 11.  
[http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99\\_es.htm](http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_es.htm)

### **3. EUROPA Y EL MUNDO DESPIERTA ANTE UNA NUEVA VERDAD: EL TERRORISMO EXISTE**

Con los ataques del 11 de Septiembre, los Europeos cambiaron la percepción clásica que tenían sobre el terrorismo y se concientizaron de la amenaza real que representa el terrorismo internacional no sólo para un Estado en particular como antes era percibido, sino para un colectivo representado por la Unión Europea. Esto llevó a que la Unión Europea desarrollara nuevas medidas para luchar contra el terrorismo clásico e internacional y fortalecer los mecanismos que se habían creado anteriormente. El objetivo de este capítulo es el de mostrar los mecanismos que se crearon en el marco del segundo y tercer pilar, y mostrar algunos casos prácticos que pueden llegar a mostrar su funcionamiento.

#### **3.1 EUROPA FRENTE AL TERRORISMO MUNDIAL**

Como se ha mencionado anteriormente los ataques terroristas del 11 de Septiembre cambiaron completamente la idea que tenía la Unión Europea del terrorismo, trayendo una nueva percepción de este fenómeno como una amenaza a la seguridad y estabilidad internacional “llevando a (*sic*) confundir los límites tradicionales entre la política de seguridad exterior e interior”<sup>25</sup>. Este hecho sumado al apoyo que la Unión Europea dio en su momento a los Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo, generó la necesidad de integrar la Política Exterior y de Seguridad Común en la lucha contra este fenómeno.

Hay que tener claro que el terrorismo nunca estuvo presente en los temas tratados tradicionalmente por la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) ni por la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD). La coyuntura internacional del 11 de Septiembre llevó a que se crearán dos posiciones comunes en el marco de

---

<sup>25</sup> Ver Morrillon, “Informe Sobre la Nueva Arquitectura Europea de Seguridad y Defensa – Prioridades y Lagunas”, p. 8.

este pilar, que siguieron los lineamientos con los que venía trabajando el tercer pilar en este tema, con el fin de que pudieran integrarse y tener un trabajo complementario.

El primer mecanismo que se creó fue la Posición Común del Consejo del 27 de Diciembre de 2001 relativa a la lucha contra el terrorismo (2001/930/PESC), que integra en la agenda de la PESC algunos temas que son trabajados en el marco del Tercer Pilar. Pero las diferencias se encuentran en que se aporta una nueva perspectiva para enfrentar los delitos mediante la cooperación internacional con terceros Estados a parte de los miembros de la Unión Europea, y se tiene en cuenta el control fronterizo y delitos como el tráfico de armas entre otros.

El primer grupo de medidas está relacionado con la tipificación de delitos como la recaudación de fondos por parte de nacionales europeos que tengan la intención de emplear estos fondos para cometer acciones terroristas. Como complemento de esta medida se congelarán los fondos y otros activos financieros y recursos económicos de personas y entidades que patrocinen estos actos.

También tiene en cuenta las medidas que se tomarán para impedir cualquier tipo de apoyo a personas que participen en actividades terroristas, entre esto se incluyen trabajos para prevenir el reclutamiento de personas, el abastecimiento de armas y la comisión de delitos terroristas mediante el intercambio de información y la alerta temprana entre Estados miembros de la Unión Europea y terceros Estados.

Otro grupo de medidas está dirigido a “denegar el refugio a quienes financien, planifiquen o cometan actos terroristas, o presten apoyo a estos actos o proporcionen refugio”<sup>26</sup>. También se buscará impedir que las personas implicadas en acciones terroristas utilicen el territorio europeo para planear actos contra los países miembros y terceros Estados. Para poder realizar esto, se aumentarán los controles fronterizos de la Unión y se tomarán medidas para evitar la falsificación de documentos.

Se tomarán medidas para intensificar y agilizar el intercambio de información operacional, especialmente en relación con las actividades o movimientos terroristas individuales o de redes terroristas; los documentos

de viaje alterados ilegalmente o falsificados; el tráfico de armas, explosivos o materiales peligrosos; la utilización de tecnologías de las comunicaciones por grupos terroristas y la amenaza representada por la posesión de armas de destrucción masiva por parte de los grupos terroristas.<sup>27</sup>

Se aumentará la cooperación internacional y el intercambio de información con terceros Estados de acuerdo con la legislación internacional y nacional especialmente en áreas administrativas y judiciales. Como complemento a esta medida, se intensificará la cooperación a través de mecanismos como los acuerdos bilaterales y multilaterales para reprimir ataques y adoptar medidas contra quienes cometan estos actos. Y por último se buscará la adhesión de los Estados miembros a los Protocolos contra el terrorismo de las Naciones Unidas.

El segundo mecanismo creado por la PESC es la Posición Común del Consejo sobre la aplicación de medidas específicas de la lucha contra el terrorismo (2001/931/PESC), donde se elabora una lista de personas y entidades que son sujetas a acciones policiales y judiciales por comprobarles su participación en actividades terroristas. Esta lista se está actualizando cada semestre, con el fin de que se incluya personas y grupos que hayan sido catalogados por las autoridades como terroristas. Esta Posición Común parte de conceptos como personas, grupos, entidades y acto terrorista, con el fin de tener claridad sobre el status de las personas, grupos y entidades que se encuentran en la lista que se mencionó anteriormente.

Hay artículos que vuelven hacer énfasis sobre la congelación de fondos y otros activos financieros o recursos económicos de las personas grupos y Entidades que se encuentran en la lista. También se especifica que no se pongan servicios financieros, ni recursos económicos a disposición de estos grupos.

---

<sup>26</sup> Ver Consejo Europeo, “Posición Común del Consejo, (2001/930/PESC)”, p.2.

<sup>27</sup> Ver Consejo Europeo, “Posición Común del Consejo, (2001/930/PESC)”, p.2.

### **3.2 CASO AFGANISTÁN: LA UNIÓN NO HACE LA FUERZA**

La etapa posterior a los ataques terroristas del 11 de Septiembre de 2001 estuvo enmarcada por un cambio en el direccionamiento de la política exterior de los Estados Unidos que se reflejó en su nuevo reto mundial de combatir el terrorismo. Ante este cambio, la Unión Europea tomó una posición inicial de apoyar esta lucha y ser parte de la coalición. Con este nuevo entorno mundial, los dilemas para la Unión Europea no demoraron en presentarse ya que el primer paso que se dio fue la intervención en Afganistán donde la Unión Europea no pudo participar.

Algunos países miembros como el Reino Unido, Francia, Alemania y España sí participaron en algunas operaciones, y sin embargo, las acciones de estos países a excepción del Reino Unido fueron muy limitadas por la baja interoperabilidad de las fuerzas militares de los europeos con las de los americanos. En el caso de los británicos hubo tres ventajas que les permitió tener una participación activa en la operación Enduring Freedom.

En primer lugar los británicos ya tenían fuerzas en la región, en segundo lugar hay un alto grado de interoperabilidad con los americanos y por último se encuentra la relación especial en las comunidades de inteligencia británicas y americanas.<sup>28</sup>

La ausencia de la Unión Europea en esta operación se debió a que su Política Exterior y de Seguridad Común no está diseñada para afrontar este tipo acciones militares de alta intensidad. Entre los objetivos de esta política se encuentra el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, el fomento de la cooperación internacional, la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho incluido los derechos humanos. La consecución de estos objetivos se realiza a través de mecanismos de carácter humanitario o cooperación internacional, mas nunca se emplean acciones militares de choque.

Los mecanismos de intervención como las misiones de Petersberg creados en el marco de la PESD tienen un enfoque completamente diferente a lo que es una acción militar como la de Afganistán. Las intervenciones europeas a través de este mecanismo, se encuentran relacionados con temas de carácter humanitario, evacuación de personas, mantenimiento de paz, la utilización de fuerzas armadas para la gestión de crisis, donde se incluyen operaciones de reestablecimiento de la paz.

Otro motivo por el cual la Unión Europea no participó es porque el tercer pilar aún se “encuentra en una etapa muy temprana de desarrollo y no tiene capacidades institucionales para hacer este tipo de intervenciones”<sup>29</sup>. Hay que tener en cuenta que tampoco tiene un contingente militar grande ni un número de soldados significativo que les permita participar en operaciones de alta intensidad como la de Afganistán.

### **3.3 UNIÓN EUROPEA: CADA PAÍS POR SU CUENTA**

A diferencia de la posición que tomó la Unión Europea en el caso de Afganistán, el caso de Irak muestra un cambio en la percepción de los europeos con la excepción de algunos países, de la lucha contra el terrorismo emprendida por los Estados Unidos. En primer lugar hay que tener claro que para la Unión Europea Irak no representó una amenaza terrorista, ya que nunca tuvieron pruebas suficientes para demostrar las acusaciones que Estados Unidos hizo públicamente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Hay que tener en cuenta que esta posición no fue compartida por todos los países miembros, España y el Reino Unido sí vieron a Irak como una amenaza real y decidieron apoyar a los Estados Unidos en la intervención militar. Este hecho mostró una clara división; por un lado la pareja franco alemana apoyada por los Países Bajos, abogaron en el Consejo de Seguridad por una salida política de la crisis, mientras que

---

<sup>28</sup> Ver Delpech, “International Terrorism and Europe”, p. 22.

<sup>29</sup> Ver Bensahel, “The evolving role of European institutions”, p. 34.

España y el Reino Unido apoyaron la resolución que daba vía libre al ataque contra Irak.

Como se había mencionado anteriormente para la pareja franco alemana y los países bajos, Irak no representaba una amenaza real en términos de terrorismo y por lo tanto no se necesitaba de un ataque militar, estos países eran partidarios de otro tipo de intervención enfocada en la democratización, ayuda económica y humanitaria con el fin de estabilizar y no crear más conflictos en esta zona. Mientras que el apoyo que dieron el Reino Unido y España a un ataque militar a Irak, obedeció a cuestiones políticas internas relacionadas con su lucha contra el IRA y la ETA, algunas cuestiones económica y en el caso específico del Reino Unido, su proximidad con los Estados Unidos.

Este caso demostró una vez más la falta de unidad de los países miembros de la Unión Europea que se reflejó en la falta de consenso para tener una posición común frente a los conflictos internacionales y la falta de disposición para crear una política exterior y de seguridad común concertada, dejando en claro que en los temas de seguridad, sigue primando el interés estatal por encima del comunitario.

Sin embargo, es importante aclarar que en el caso hipotético de que la Unión Europea hubiera estado de acuerdo en la percepción de Irak como una amenaza terrorista, y hubieran apoyado la acción militar en Irak, no hubieran podido participar, ya que los mecanismos del Segundo Pilar no están diseñados para este tipo de intervención, y los mecanismos del Tercer Pilar tienen un enfoque completamente diferente fundamentados en la cooperación policial y legal.

### **3.4 INTROSPECCIÓN Y CAMBIO DE LA SEGURIDAD INTERNA EUROPEA FRENTE AL TERRORISMO**

Los ataques terroristas del 11 de Septiembre tuvieron un aspecto positivo para el tercer pilar, ya que generaron una cohesión entre los Estados miembros que anteriormente era escasa, permitiéndoles adoptar rápidamente nuevas medidas para la lucha contra el terrorismo, y dar un impulso político a algunos acuerdos que se habían

creado con la firma del Tratado de Ámsterdam y la Cumbre de Tampere. Las iniciativas más importantes en esta área incluyeron la adopción de una Decisión Marco para combatir el terrorismo, la adopción de una orden de detención común, el aumento del rol de Europol, el fortalecimiento de Eurojust y la lucha contra la financiación del terrorismo.

La Decisión Marco del Consejo 2002/475/JAI fue creada el 19 de Septiembre de 2001, y entró en vigor en Junio de 2002. Su objetivo principal es el de garantizar que los delitos terroristas preparados o cometidos dentro de la Unión Europea sean castigados en todos los países miembros, mediante la implementación de medidas penales uniformes. Todo esto con el fin de aumentar los esfuerzos para la lucha contra este fenómeno mediante pautas que deben ser adoptadas por los Estados miembros.

Todo esto a partir de una base jurídica que se encuentra en el artículo 31, apartado E del Título VI del Tratado de la Unión Europea, que busca “la adopción progresiva de medidas que establezcan normas mínimas relativas a los elementos constitutivos de los delitos y a las penas en los ámbitos de la delincuencia organizada y terrorismo”<sup>30</sup>. Un elemento interesante que aporta esta Decisión Marco es que se parte de un concepto común de delitos terroristas que son catalogados como:

Delitos cometidos intencionalmente por un individuo o un grupo contra uno o más países, sus instituciones o ciudadanos, con el fin de intimidarles y de alterar gravemente o destruir las estructuras políticas, económicas, medioambientales o sociales de un país. Los actos terroristas generalmente dañan la integridad física o psíquica de particulares o grupos, su propiedad o su libertad de la misma manera que los delitos comunes, pero los delitos terroristas además van dirigidos a socavar las estructuras mencionadas previamente. Por otra parte los hechos de dirigir, crear, apoyar o participar en un grupo terrorista deben considerarse como hechos delictivos independientes, y deben tratarse como delitos terroristas.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Ver Tratado de la Unión Europea, “Título VI”, Artículo 31 apartado E.

<sup>31</sup> Ver Comisión Europea, “Decisión Marco del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo”, p.8.

A partir de este concepto se desarrolla una amplia lista de delitos terroristas que deben ser castigados por todos los países miembros, es importante aclarar que también se incluye el castigo de todas las etapas preparatorias de estos delitos. Con respecto a las penas, se establecen unos periodos determinados, dependiendo del tipo de delito que se haya cometido. En caso de asesinato la pena que se establece es de un periodo de privación de libertad no inferior a quince años, y en casos como extorsión o hurto, se establece una pena no inferior de 2 años.

En esta Decisión Marco se tienen en cuenta algunas figuras como las circunstancias agravantes que hace referencia a que un “delito se cometa con especial crueldad, que afecte a un gran número de personas o que revista una naturaleza especialmente grave y persistente, o que se cometa contra Jefes de Estado, Ministros, personas con protección internacional”<sup>32</sup>.

Las circunstancias atenuantes también son empleadas en los casos en que las personas participan positivamente en el proceso judicial en la lucha contra el terrorismo. Un ejemplo de esto es que el delincuente deje las actividades terroristas, y aporte en las investigaciones policiales y judiciales, con el fin de impedir cualquier tipo de acción terrorista.

También serán sujeto de castigo las personas jurídicas que se les compruebe que participan en acciones terroristas. Las sanciones que se impondrán dependen del tipo de acciones que haya cometido, las más bajas corresponden al pago de unas multas.

Otro punto importante que busca fomentar esta Decisión Marco, es la cooperación entre los Estados miembros, a través del aprovechamiento de los instrumentos judiciales de cooperación bilateral y multilateral a los cuales están suscritos. Esta Decisión Marco también establece que los “Estados se consultarán entre si con objeto de coordinar las acciones y, en sus caso, lograr un procesamiento efectivo”<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Ver Comisión Europea, Decisión Marco del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo, p.11.

<sup>33</sup> Ver Comisión Europea, Decisión Marco del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo, p.13.

También insta a los Estados a que hagan pleno uso de los mecanismos existentes en materia judicial y policial como Europol, Eurojust, el intercambio de magistrados de enlace, la red judicial europea, y la Unidad provisional de cooperación judicial. Como complemento a este punto se designarán puntos de contacto en todos los países miembros con el fin de intercambiar información relacionada con terrorismo y otro tipo de delitos relacionados.

Es importante destacar que esta Decisión Marco no da poderes supranacionales para combatir el terrorismo. En vez de esto aumenta los esfuerzos para combatir el terrorismo colocando ciertos estándares que los miembros deben seguir. Por último esta Decisión Marco también permite investigar y poner fin a las actividades terroristas antes de que más crímenes sean cometidos.

Otro de los mecanismos importantes creado por el Consejo, es el reglamento relativo a la adopción de medidas restrictivas frente a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo. Este reglamento busca cubrir otro aspecto que es la lucha contra la financiación de las actividades terroristas mediante la congelación de fondos, otros activos financieros, o recursos económicos y la prohibición de prestar servicios financieros a personas y Entidades que se encuentran en una lista que el Consejo actualiza constantemente en la medida que se avanza en las investigaciones.

Este reglamento tiene en cuenta tres conceptos que se presentarán a continuación y que son la base para el desarrollo de las medidas financieras restrictivas.

Fondos, otros activos financieros y recursos económicos: los bienes de cualquier tipo, tangibles o intangibles, muebles o inmuebles, con independencia de cómo se hayan obtenido, y los documentos o instrumentos legales, sea cual fuere su forma, incluida la forma electrónica o digital, que acrediten la propiedad u otros derechos sobre los bienes, incluidos, sin que la numeración sea exhaustiva, créditos bancarios, cheques de viaje, cheques bancarios, giros, acciones, títulos, obligaciones, letras de cambio y cartas de crédito.

Congelación de fondos, otros activos financieros y recursos económicos: impedir cualquier movimiento, transferencia, alteración, utilización o transacción de fondos que pudiera dar lugar a un cambio del volumen, importe, localización, propiedad, posesión, naturaleza o destino de esos fondos, o cualquier otro cambio que pudiera facilitar la utilización de los mismos, incluida la gestión de cartera de valores.

Servicios financieros: todo servicio de carácter financiero, incluidos todos los servicios de seguros y relacionados con seguros y todos los servicios bancarios y demás servicios financieros (excluidos los seguros)<sup>34</sup>.

Es interesante ver que este reglamento es complementado por el Segundo pilar que corresponde a la Política Exterior y de Seguridad Común mediante la creación de la Posición Común 2001/931/PESC que hace referencia a la congelación de fondos y otros activos financieros o recursos económicos a personas, grupos y entidades determinadas europeas y extranjeras.

En el aspecto de la cooperación policial, el Consejo vio la necesidad de ampliar las competencias de Europol mediante la creación de un Task Force especializado en terrorismo, encargado de recabar a su debido tiempo toda la información y datos pertinentes sobre la amenaza terrorista actual, analizarlos y proceder a las acciones operativas y estratégicas necesarias. También estableció un centro de manejo de crisis para coordinar y compartir información sobre terrorismo.

Como complemento a las acciones de Europol y Eurojust el Consejo adoptó una Decisión común 2003/48/JAI relativa a la aplicación de medidas específicas de cooperación policial y judicial en la lucha contra el terrorismo, donde se busca que mejoren los intercambios de información sobre las investigaciones y procesos penales de la lista de personas del anexo de la Posición Común 2001/931/PESC, y la ampliación de aplicación de este intercambio de información a los delitos que se contemplan en la Decisión Marco 2002/475/JAI.

---

<sup>34</sup> Ver Consejo Europeo, “Reglamento (CE) N 2580/2001”, p.1.

Los Estados deben crear grupos policiales encargados de manejar toda la información relacionada a investigaciones criminales de delitos terroristas. Estos grupos deben garantizar el envío de esta información a Europol. Todo esto siempre y cuando se sigan los lineamientos de legislación de cada uno de los Estados miembros y las del Acuerdo de Europol. Bajo esta misma estructura funcionará Eurojust.

También se busca que los Estados miembros “constituyan equipos conjuntos de investigación para llevar a cabo investigaciones judiciales relativas a delitos de terrorismo en que intervenga cualquiera de las personas, grupos o entidades que figuran en la lista<sup>35</sup>”. Con respecto a las solicitudes de asistencia judicial y el reconocimiento y ejecución de resoluciones hechas por los Estados miembros relacionados con delitos de terrorismo, se buscará que se tomen las medidas necesarias para que las solicitudes reciban prioridad y sean tramitadas con carácter urgente. Por último se garantizará que otros Estados de la Unión tengan acceso inmediato a toda la información como expedientes, objetos confiscados y pruebas. De acuerdo a las conclusiones del Consejo de Tampere los países miembros acordaron suprimir la figura de la extradición y acelerar este tipo de procedimientos mediante la orden de detención europea, con el fin de eliminar la complejidad y los retrasos que se tenían anteriormente con la figura de extradición.

Durante un tiempo la ejecución de esta idea estuvo estancada, pero con los ataques del 11 de Septiembre y con el resultado de las investigaciones que se hicieron posteriormente donde se demostró que gran parte de los terroristas implicados estuvieron preparando los atentados en algunos de los países de la Unión Europea, se vio la necesidad de avanzar rápidamente en el desarrollo de la orden de detención europea.

Esta medida se implementó mediante la Decisión Marco del Consejo del 13 de Junio de 2002 relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre los Estados miembros 2002/584/JAI.

1. La orden de detención europea es una resolución judicial dictada por un Estado miembro con vistas a la detención y entrega de otro Estado miembro

de una persona buscada para el ejercicio de acciones penales o para la ejecución de una pena o una medida de seguridad privativas de la libertad.

2. Los Estados miembros ejecutarán toda orden de detención europea sobre la base del principio de reconocimiento mutuo y de acuerdo con las disposiciones de la Decisión Marco.

3. Los sujetos de esta medida son las personas que eluden la justicia después de haber sido condenadas por sentencia firme y acelerar los procedimientos de extradición relativos a personas sospechosas de haber cometido un delito<sup>36</sup>.

Otro tema importante que se volvió a retomar fue la internacionalización del tercer pilar que fue uno de los temas que se discutieron durante la Cumbre de Tampere y que al igual que otras medidas quedó estancada por falta de voluntad política de los Estados miembros, ya que nunca se definió las prioridades, las medidas y los objetivos políticos de la acción exterior de la Unión en el ámbito de Justicia y Asuntos del Interior.

Ante la amenaza del terrorismo internacional se vio la necesidad de retomar el tema a través de Acuerdos entre las agencias de investigación estadounidenses y Europol, y la firma de algunos acuerdos de cooperación regional contra la delincuencia organizada con algunos países fronterizos de la Unión.

### **3.5 TERRORISMO DE PUERTAS PARA ADENTRO**

Quizás España ha sido el país más afectado en los últimos treinta años por las acciones que ha realizado la ETA, que se ha clasificado como uno de los grupos terroristas internos más violentos y radicales de Europa. Como respuesta a estos hechos, el gobierno español ha venido desarrollando una de las leyes antiterroristas más fuertes convirtiéndose en país líder en esta materia y por lo tanto tiene gran influencia en la Unión Europea en lo relacionado a este tema.

---

<sup>35</sup> Ver Consejo Europeo, “Decisión Marco del Consejo 2003/48/JAI”, p.2.

<sup>36</sup> Ver Consejo Europeo, “Decisión Marco del Consejo 2002/584/JAI”, P.1,2.

España ha sido uno de los principales interesados en la creación de una política antiterrorista fuerte en el marco de la Unión Europea, con el fin de complementar las medidas internas que ha desarrollado para la lucha contra ETA. Hay que tener en cuenta que este grupo terrorista no solo ha actuado en territorio español, sino que también lo ha hecho en parte del territorio francés que considera como parte vital para la formación de un Estado Vasco independiente, y también ha extendido sus redes a otros países miembros. Estas razones han sido básicas para que España tenga un papel activo y comprometido en la lucha contra el terrorismo en el marco de la Unión. La participación más activa que tuvo este país en la Unión Europea fue en el primer semestre de 2002, periodo en el que ejerció la presidencia del Consejo, donde su principal objetivo fue la promoción de la lucha contra el terrorismo interno y externo.

España también participó en la construcción del proyecto de Decisión Marco del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo en los temas de asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros, y en las condiciones de la constitución de equipos de investigación y de persecución para poder luchar contra el terrorismo de una manera coordinada. Esto ha sido de particular importancia para Francia y España, ya que les ha permitido facilitar la acción de cooperación entre los organismos de inteligencia y policía, y también ha permitido crear marcos para establecer mecanismos para la lucha antiterrorista en Europol y Eurojust.

Relacionado con el tema anterior, España también ha tenido iniciativas para complementar la adopción de la Decisión del Consejo relativa a la aplicación de medidas específicas de cooperación policial y judicial en la lucha contra el terrorismo de acuerdo con la Posición Común 2001/931/PESC. Como se había mencionado anteriormente, los aportes de esta iniciativa incluyen temas como los puntos de contacto entre servicios policiales, el acceso y recopilación de información relacionada con procesos penales, la creación de equipos conjuntos de investigación, la garantía de transmitir información a Europol y Eurojust.

La garantía de que cada Estado miembro toma las medidas necesarias para que las solicitudes de asistencia judicial y las de reconocimiento y ejecución de

resoluciones hechas por otro Estado miembro, sean tramitadas de forma urgente y como una cuestión prioritaria, entre otros. Con algunos de estos mecanismos de cooperación han trabajado España y Francia, dando resultados positivos en la lucha contra ETA.

Sin embargo las acciones positivas que ha tenido el gobierno español sobre ETA, se ha debido más a los mecanismos creados en su política antiterrorista interna que a las acciones comunitarias antiterroristas. Y esto se debe a que la aplicación de estas acciones por parte de todos los países miembros han sido limitadas, dando como resultado que no haya un verdadero compromiso para implementar las medidas y tener una acción antiterrorista fuerte a nivel comunitario.

### **3.6 EL DÍA EN QUE EUROPA DESPERTÓ A UNA PESADILLA**

Los europeos nunca creyeron que algún acto terrorista similar al ocurrido en los Estados Unidos fuera a perpetrarse en el territorio de la Unión Europea, la magnitud de los ataques terroristas del pasado 11 de Marzo en Madrid causaron una impresión muy fuerte a los españoles a pesar de que ya estaban acostumbrados a las acciones de ETA, y a todos los países miembros de la Unión Europea.

Las razones de este impacto fueron el resultado de la barbarie con la que fueron cometidos estos actos, en segundo lugar la incredulidad que los europeos siempre mostraron frente a la posibilidad de un ataque terrorista de esta clase en su territorio, y por último un cuestionamiento con respecto al funcionamiento de las estructuras antiterroristas de la Unión.

Hay que empezar diciendo que la reacción inmediata de los europeos después de los ataques de 2001 fue la de apoyar a los Estados Unidos en la lucha contra una nueva amenaza representada por el terrorismo internacional. A través de varios pronunciamientos públicos la Unión mostró su preocupación frente a este fenómeno y como respuesta retomaron algunas medidas antiterroristas y crearon otras nuevas. “Y sin embargo este impacto y emoción inicial dio paso a la creencia que este

había sido un incidente aislado o que por lo menos no sería repetido en la misma escala”<sup>37</sup>.

Desafortunadamente esta fue una creencia compartida por todos los europeos, a pesar de que las investigaciones realizadas después del 11 de Septiembre mostraron que en países como Francia, Reino Unido, España, Alemania, Bélgica e Italia había presencia de células terroristas pertenecientes a facciones de Al Qaeda y otros grupos terroristas internacionales, sin contar que con la información encontrada se podía prever que su próximo campo de acción era Europa, especialmente el mediterráneo.

Con los ataques de Madrid sale un interrogante que es el siguiente ¿Por qué los mecanismos antiterroristas previstos en el Tercer Pilar no tuvieron la capacidad de prever este ataque? Como se venía diciendo anteriormente, la actitud de ligereza tomada por los Estados miembros frente a la amenaza terrorista, no contribuyó para dar una verdadera fuerza de acción a los mecanismos antiterroristas.

Las fallas pueden haber estado en la falta de compromiso de los Estados de aplicar medidas como la Decisión Común 2003/48/JAI que busca aumentar la cooperación entre los Estados en temas de intercambio de información y la posibilidad de hacer investigaciones policiales conjuntas. A nivel operacional las fallas pueden haber estado en los sistemas de inteligencia de los Estados relacionadas con la ausencia de transmisión de información, la inoperatividad de la unidad antiterrorista de Europol que no estuvo en capacidad de anticipar los ataques, ya sea por falta de información, o porque no manejó tiempos reales, y en último caso la falta de compromiso de llevar a cabo acciones conjuntas con otros Estados.

Con respecto a esto es interesante mostrar el análisis realizado por RAND Corporation con respecto a Europol:

En la historia de Europol, este organismo ha sido más que todo una oficina de coordinación en vez de un cuartel general, dando asistencia a sus miembros en vez de actuar independientemente. Europol no puede conducir

---

<sup>37</sup> Ver Delpech,, “Internacional Terrorismo and Europe”, p. 7.

sus propias investigaciones, hacer búsquedas o arrestar sospechosos. Europol trabaja a través de una red de oficiales de enlace que son dirigidos desde sus instituciones nacionales y por esta razón permanecen bajo mandato de sus respectivas leyes nacionales. Los Estados miembros pueden ocultar información a Europol cuando consideren que sus intereses y seguridad nacional superan los beneficios de una cooperación internacional.

Las actuales capacidades de Europol permanecen limitadas a un rol de coordinación, porque sus miembros no están de acuerdo en su propósito y su alcance. Algunos miembros incluyendo a Alemania, les gustaría ver que Europol se convirtiera con el tiempo en una organización como el FBI, con un rol de investigación independiente. Otros miembros incluyendo al Reino Unido, se oponen a este tipo de evolución, y prefieren que los países mantengan individualmente la autoridad investigativa, y tener a Europol simplemente para coordinar sus esfuerzos. Aun más las fuerzas policiales de los países miembros ven a Europol con sospecha, creyendo que infringe en su autoridad y autonomía. Estos temas limitan el rol de contraterrorismo de Europol, ya que Europol no puede iniciar investigaciones internacionales y en cambio debe apoyarse en los esfuerzos individuales de los países miembros. Aun más, algunos países miembros han sido reacios a compartir información sobre terrorismo con Europol, prefiriendo trabajar a través de contactos entre Estados. Europol continuamente ha carecido de entendimiento de los actuales niveles de amenaza, las conexiones internacionales entre sospechosos terroristas, y los esfuerzos en contraterrorismo de sus propios miembros<sup>38</sup>.

Es muy factible que se haya presentado más fallas en otros mecanismos antiterroristas y que no se tienen en cuenta en esta investigación ya que esta es información clasificada, pero lo cierto es que este ataque demostró que las medidas adoptadas por la Unión Europea no están funcionando adecuadamente por la falta de

compromiso en su aplicación por parte de los Estados miembros, la falta de autoridad supranacional para hacerlas cumplir y porque aun hay brechas que deben ser cubiertas mediante nuevas estrategias.

Con respecto a este punto, después de los ataques del 11 de Marzo los Ministros de Justicia y del Interior de los Estados miembros realizaron una reunión extraordinaria donde se evaluaron los efectos de este ataque, y se adoptaron nuevas medidas para la lucha contra el terrorismo. Entre estas se encuentra el nombramiento de un Comisario encargado de coordinar las acciones antiterroristas a nivel comunitario.

También se acordó la aceleración de la puesta en marcha de la cláusula de solidaridad que hace referencia a que si se produjese en un Estado miembro un ataque terrorista o una catástrofe natural o de origen humano, los demás Estados miembros le prestarán asistencia a petición de sus autoridades políticas. También se buscará reforzar la cooperación en materia de inteligencia mediante una mejora de los mecanismos de cooperación entre los servicios de policía y seguridad, así como con la promoción de una colaboración efectiva y sistemática de los servicios de inteligencia de los Estados miembros.

Otro de los mandatos es el de promover la entrada en vigor de la cláusula de detención común europea en cinco países que aún no ha sido adoptada en sus legislaciones. Otra de las ideas es la de aproximar las legislaciones nacionales sobre el uso y retención de datos de tráfico de comunicaciones por parte de los proveedores de servicios de telefonía e Internet, esta iniciativa será presentada por la Comisión Europea en Junio. También se reforzarán las medidas de seguridad en buques y puertos, al igual que como se hizo con el transporte aéreo. Se creará un banco de datos sobre información detallada de huellas dactilares y rastros de ADN de las personas perseguidas por terrorismo.

---

<sup>38</sup> Ver Bensahel, "The evolving role of European institutions", p. 49, 50.

## CONCLUSIONES

El fenómeno del terrorismo no es nuevo en Europa, ya desde los años setentas había grupos terroristas accionando en el interior de varios países. El cambio sí se presentó en sus clases y el tipo de amenaza que representan; se pasó del terrorismo clásico que se caracterizaba por tener objetivos específicos y usar la violencia contra grupos determinados como gobiernos, partidos políticos, grupos étnicos, grupos religiosos o seculares, a un terrorismo internacional caracterizado por el extremismo religioso y nacionalista que utiliza la violencia indiscriminada como su principal medio para alcanzar objetivos sagrados profesados por su religión y su único fin es el de la destrucción de su enemigo que está representado por occidente.

Inicialmente los grupos terroristas como ETA estaban localizados en áreas específicas, pero los acuerdos de libre circulación permitieron que estos grupos se movieran con facilidad y crearan redes transfronterizas. Este factor también fue aprovechado por los terroristas internacionales permitiéndoles ubicar células en varios países miembros de la Unión Europea. Desde ese momento la lucha contra el terrorismo dejó de ser una preocupación de algunos Estados en particular, y se convirtió en una amenaza común de todos los países miembros.

Esta necesidad llevó a que los Estados establecieran mecanismos de cooperación en asuntos de justicia y del interior para la lucha contra el terrorismo. Con la firma del Tratado de Ámsterdam la lucha antiterrorista formó parte de los temas tratados por el Tercer Pilar que trata los asuntos de seguridad, de justicia y del interior. Es importante mencionar que el Tercer Pilar está fundamentado en la cooperación, y los mecanismos utilizados para desarrollarla son las acciones comunes, posiciones comunes y decisiones marco.

El tercer pilar busca fomentar la cooperación entre los Estados miembros en ámbitos policiales, judiciales y penales con el fin de crear competencias que permitan enfrentar amenazas como el terrorismo desde todos los frentes. Uno de los mecanismos más importantes que tiene este pilar es Europol, que se puede definir como un centro de coordinación policial dedicado a comparar, analizar y difundir

información para luchar contra varias formas de crímenes. El propósito de Europol es el de simplificar la labor de las autoridades cuando tienen que llevar a cabo investigaciones en uno o más países miembros.

El Convenio de Europol estableció una Decisión marco que incluye la acción común relativa a la creación de un repertorio de conocimientos sobre la lucha contra el terrorismo, la creación de una red judicial europea, la represión por participación en organizaciones criminales y la lucha contra la financiación del terrorismo. Pero los verdaderos aportes en la lucha contra el terrorismo se dieron en la reunión de Tampere en 1999, donde se acordaron una serie de lineamientos y prioridades para fortalecer las acciones en materia de justicia y la lucha contra la delincuencia a escala de la Unión.

Con los ataques terroristas del 11 de Septiembre, la Unión Europea cambió su percepción frente al terrorismo y tomó conciencia de la verdadera amenaza que este fenómeno representa a la seguridad. Otro problema que surgió después de los ataques, fue la confusión de los límites tradicionales entre las políticas de seguridad exterior e interior. Esto se evidenció con la nueva agenda de la política exterior norteamericana donde el principal objetivo es la lucha contra el terrorismo y las posteriores intervenciones militares en Afganistán e Irak.

Es importante resaltar que estos dos casos fueron de gran relevancia en la investigación ya que mostraron la posición que tomó la Unión Europea frente a la lucha contra el terrorismo internacional, al igual que también permitió evaluar la verdadera capacidad de acción de sus mecanismos y evidenciar sus falencias desde la perspectiva de la Política Exterior y de Seguridad Común. Es por esta razón que a continuación se presentarán las conclusiones de estos casos.

La posición de la Unión Europea frente a este cambio en el ámbito internacional fue el de apoyar la lucha contra el terrorismo, que se manifestó inicialmente con su apoyo político a la intervención de Afganistán, pero no pasó a ser más que eso. La razón es que la Unión Europea no está en capacidad de hacer este tipo de intervenciones en el marco de su Política Exterior y de Seguridad Común, porque los objetivos de esta política no son los de luchar contra este fenómeno y

tampoco tienen la capacidad institucional y operativa (militarmente) para hacerlo. Además el tema del terrorismo siempre se ha tratado desde el tercer pilar a través de la cooperación policial, judicial y penal, mecanismos que son completamente diferentes a los propuestos por los Estados Unidos en su lucha contra el terrorismo mundial.

Este hecho dejó una inquietud en la Unión Europea con respecto a la evolución del Segundo Pilar y su posición internacional frente a las crisis mundiales. Con la crisis de Irak esta inquietud se convirtió en problema, ya que en efecto se evidenció la falta de unidad de los Estados miembros en tomar una posición común frente a los problemas mundiales y la falta de compromiso de crear una verdadera Política Exterior y de Seguridad Común, ya que en esta materia aún están por encima los intereses nacionales a los comunitarios.

Con respecto al Tercer Pilar, el 11 de Septiembre tuvo un aspecto positivo, ya que los Estados se vieron en la necesidad de dar un impulso político para poner en funcionamiento los mecanismos creados por Tampere, que durante mucho tiempo estuvieron estancados por falta de consenso de los países miembros. También se crearon nuevos mecanismos con el fin de complementar los de Tampere y tener un conjunto de medidas capaces de cubrir todos los frentes requeridos para enfrentar esta amenaza.

Sin embargo este compromiso inicial se dejó de lado y se pasó a la creencia de que los ataques terroristas en los Estados Unidos habían sido un incidente aislado y que no sería repetido en la misma escala y mucho menos en el territorio de la Unión Europea. Los ataques del 11 de Marzo en Madrid fueron la prueba de esta posición tomada por la Unión Europea. Es factible que las fallas se dieran en casi todos los mecanismos antiterroristas, pero especialmente se evidenció en Europol que a pesar de tener un Task Force de lucha antiterrorista encargado del análisis y evaluación de amenazas, no tuvo la capacidad de prevenir este ataque.

Esto también evidencia la falta de compromiso de los Estados miembros en poner en práctica las acciones comunes y decisiones marco que buscan fomentar la cooperación en materia policial, investigaciones e inteligencia. De acuerdo a lo

mostrado anteriormente se puede concluir que en realidad no hacen falta mecanismos antiterroristas, porque ya están creados, el problema se encuentra en la falta de cooperación para ponerlos en funcionamiento.

Con respecto a la lucha contra el terrorismo interno se puede decir que han primado las políticas antiterroristas nacionales de los países que tienen este problema y los mecanismos previstos por la Unión Europea han sido utilizados como complemento, pero no han sido el verdadero eje para la lucha contra este problema. En el caso español que es el más significativo en terrorismo interno, los mecanismos de cooperación antiterrorista dados por la Unión solo han sido utilizados con Francia y han funcionado de manera eficiente, a razón de que ETA también acciona en este país.

Como conclusión final se puede decir que la hipótesis planteada por la investigadora se cumple parcialmente. En efecto, los mecanismos policiales y judiciales que ha creado la Unión Europea para la lucha contra el terrorismo interno pueden llegar a ser eficientes si se deja la concepción de que este es un problema de un único Estado, que sólo cambia en el momento en que afecta a otro país directamente. En este sentido las políticas son vistas como complementarias, y no como bases fundamentales para la lucha contra este fenómeno.

Con respecto a la segunda parte de la hipótesis se puede afirmar que sí hay mecanismos en el marco del tercer pilar que pueden hacer frente a la amenaza del terrorismo internacional, pero que no fueron empleados por los Estados miembros por la falta de voluntad política y unidad para hacer frente a una amenaza real. Con respecto a las acciones en la lucha contra el terrorismo en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común, se puede decir que son inexistentes, y esto se debe a que en primer lugar este tema nunca ha sido tratado por este pilar y en segundo lugar porque es necesario hacer una reestructuración que les permita resolver los problemas de fondo que tiene éste, para poder incluir el terrorismo en su agenda.

## BIBLIOGRAFÍA

Borchardt, Klaus-Dieter. *El ABC del Derecho Comunitario*. Bélgica: Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000.

Delpech, Thérèse. *Chaillot Paper No 56: International Terrorism and Europe*. Paris: EU Institute for Security Studies, 2002.

Keohane, Robert O. *Instituciones Internacionales y Poder Estatal*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993.

Keohane, Robert O. *Poder e Interdependencia: La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

Laqueur, Walter. *The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*. New York: Oxford University Press, 1999.

Morata, Francesc. *La Unión Europea, Procesos, actores y políticas*. Barcelona: Editorial Ariel, 1998.

Muller, Harald. *Chaillot Paper No 58: Terrorism, Proliferation: a European threat assessment*. Paris: EU Institute for Security Studies, 2003.

### Capítulos de libros

Bensahel, Nora. "The Evolving Role of European Institutions". En *The Counterterrorism Coalitions: Cooperation with Europe, NATO and the European Union*. Santa Monica: RAND, 2003. 23-44.

Missiroli, Antonio. “Mind the gaps – Across the Atlantic and the Union”. En *Shift or Rift: Assessing US – UE relations after Irak*. Gustav Lindstrom, editor. Transatlantic Book 2003. Paris: EU Institute for Security Studies, 2003. 77-90.

Jenkins, Brian Michael. “The US response to terrorism and its implication for transatlantic relations”. En *Shift or Rift: Assessing US – UE relations after Irak*. Gustav Lindstrom, editor. Transatlantic Book 2003. Paris: EU Institute for Security Studies, 2003. 207-229.

Lindstrom, Gustav. “Terrorism: European myths and realities”. En *Shift or Rift: Assessing US – UE relations after Irak*. Gustav Lindstrom, editor. Transatlantic Book 2003. Paris: EU Institute for Security Studies, 2003. 231 - 250.

### **Manuscritos, conferencias y documentos institucionales**

Consejo Europeo, “Relativo al establecimiento del Convenio, basado en el artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio Europol)”. Acto del Consejo. Bruselas. 26 de Julio de 1995.

Consejo Europeo, “Sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se crea una red judicial europea (98/428/JAI)”. Acción Común adoptada por el Consejo. Bruselas. 29 de Junio de 1998.

Consejo Europeo, “Por la que encomienda a Europol la lucha contra los delitos cometidos o que puedan cometerse en el marco de actividades terroristas que atenten contra la vida, la integridad física, la libertad o los bienes de las

personas. (1999/C26/06)”. Decisión del Consejo. Bruselas. 3 de Diciembre de 1998.

Consejo Europeo, “Por la que se encomienda a Europol la lucha contra los delitos cometidos o que pueden cometerse en el marco de actividades terroristas que atenten contra la vida, la integridad física, la libertad o los bienes de las personas”. Decisión del Consejo. Bruselas. 1 de Diciembre de 1998.

Consejo Europeo, “Sobre la base del Artículo K.3 del Tratados de la Unión Europea, relativa a la tipificación penal de la participación en una organización delictiva en los Estados miembros de la Unión Europea (98/733/JAI)”. Acción Común adoptada por el Consejo. Bruselas. 21 de Diciembre de 1998.

Consejo Europeo, “Relativa a la cooperación en la lucha contra la financiación de grupos terroristas. Diario Oficial n C 373 de 23/12/1999 P.0001-0001”. Recomendación del Consejo. Bruselas. 9 de Diciembre de 1999.

Consejo Europeo, “Por el que se celebra, de conformidad con el artículo 34 del Tratado de la Unión Europea, el Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea. 2000/C197/01”. Acto del Consejo. Bruselas. 29 de Mayo de 2000.

Consejo Europeo, “Sobre la lucha contra el terrorismo, COM(2001) 569 final”. Propuesta de Decisión Marco del Consejo. Bruselas. 19.9.2001.

Comisión Europea, “Síntesis de la actuación de la Unión Europea en respuesta a los acontecimientos del 11 de Septiembre y evaluación del posible impacto económico”. Informe de la Comisión, Bruselas 17.10.2001.

Consejo Europeo, “Relativa a la adopción de medidas restrictivas específicas frente a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo

COM (2001)713 Final”. Propuesta modificada de Reglamento del Consejo. Bruselas. 30.11.2001.

Consejo Europeo, “Sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo (CE) N 2580/2001”. Reglamento del Consejo. Bruselas. 27 de Diciembre de 2001.

Consejo Europeo, “Sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo (2001/931/PESC)”. Posición Común del Consejo. Bruselas. 27 de Diciembre de 2001.

Consejo Europeo, “Relativa a la lucha contra el terrorismo (2001/930/PESC)”. Posición Común del Consejo. Bruselas. 27 de Diciembre de 2001.

Consejo Europeo, “Por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia. (2002/187/JAI)”. Decisión del Consejo. Bruselas. 28 de Febrero de 2002.

Consejo Europeo, “Sobre la lucha contra el terrorismo (2002/475/JAI)”. Decisión Marco del Consejo. Bruselas. 13 de Junio de 2002.

Consejo Europeo, “Relativa a la aplicación del apartado 3 del artículo 2 del Reglamento (CE) n 2580/2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo y por la que se deroga la Decisión 2002/460/CE”. Decisión del Consejo. Bruselas. 28 de Octubre de 2002.

Consejo Europeo, “Por la que se establece un mecanismo de evaluación de los sistemas legales y su ejecución a escala nacional en la lucha contra el

terrorismo. (2002/996/JAI)”. Decisión del Consejo. Bruselas. 28 de Noviembre de 2002.

Consejo Europeo, “Relativa a la aplicación del apartado 3 del artículo 2 del reglamento (CE) n 2580/2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo y por la que se deroga la Decisión 2002/848/CE. (2002/974/CE)”. Decisión del Consejo. Bruselas. 12 de Diciembre de 2002.

Consejo Europeo, “Relativa a la aplicación de medidas específicas de cooperación policial y judicial en la lucha contra el terrorismo de acuerdo con el artículo 4 de la posición común 2001/931/PESC”. Decisión del Consejo 2003/48/JAI. Bruselas. 19 de Diciembre de 2002.

Consejo Europeo, “Relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros 2002/584/JAI”. Decisión Marco del Consejo. Bruselas. 13 de Junio de 2002.

Consejo Europeo, “Por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia (2002/187/JAI)”. Decisión del Consejo. Bruselas. 28 de Febrero de 2002.

Comisión Europea, “Vivir en un espacio de libertad, seguridad y justicia y asuntos del interior en la Unión Europea”. Luxemburgo. 2001.

Comisión de Asuntos Exteriores Derechos Humanos y Seguridad Común y Política de Defensa, “Informe Final sobre la nueva arquitectura Europea de seguridad y defensa – Prioridades y Lagunas (2002/2165/(INI))”. Bruselas. 27 de Marzo de 2003.

## Internet, World Wide Web y Bancos de Datos en Línea

United Nations. *United Nations Treaty Collection: Conventions on Terrorism*

[online]. Counter Terrorismo Committee. Updated on 20.10.2003. [cited 15.12.2003]. Available from World Wide Web:

<http://untreaty.un.org/English/Terrorism.asp>

elmundo.es. *Cumbre Europea en Bruselas: Los quince aprueban el plan*

*antiterrorismo como consecuencia directa de los atentados del 11-M*

[online]. Updated on 03.06.2004. [cited 26.03.2004]. Available from World Wide Web:

<http://www.elmundo.es/elmundo/2004/03/25/internacional/1080229852.html>

lemonde.fr. *Le nouveau plan d'action europeen contre le terrorisme* [online].

Updated on 03.06.2004. [cited 25.03.04]. Available from World Wide Web:

<http://www.lemonde.fr/web/article/0,1-0@2-3214,36-358426,0.html>

El Portal de la Unión Europea. *Tratado de la Unión Europea: Título VI Disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal* [online].

[cited 07.01.2004]. Available from World Wide Web:

[http://europa.eu.int/eur-lex/es/treaties/dat/C\\_2002325ES.000501.html#anArt34](http://europa.eu.int/eur-lex/es/treaties/dat/C_2002325ES.000501.html#anArt34)

El Portal de la Unión Europea. *Tratado de la Unión Europea: Título V Disposiciones relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común* [online]. [cited

07.01.2004]. Available from World Wide Web:

[http://europa.eu.int/eur-lex/es/treaties/dat/C\\_2002325ES.000501.html#anArt11](http://europa.eu.int/eur-lex/es/treaties/dat/C_2002325ES.000501.html#anArt11)

El Portal de la Unión Europea. *Actividades de la Unión Europea, Justicia y Asuntos del Interior* [online]. [cited 08.10.2003]. Available from World Wide Web:

[http://europa.eu.int/pol/justice/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/pol/justice/index_es.htm)

El Portal de la Unión Europea. *Actividades de la Unión Europea, Política Exterior y de Seguridad Común* [online]. [cited 04.11.2003]. Available from World Wide Web [http://europa.eu.int/pol/cfsp/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/pol/cfsp/index_es.htm)

El Portal de la Unión Europea. *Actividades de la Unión Europea, Justicia y Asuntos del Interior, Consejo Europeo de Tampere 15 y 16 de Octubre de 1999, Conclusiones de la Presidencia* [online]. [cited 01/02/2004]. Available en World Wide Web [http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99\\_es.htm](http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_es.htm)

