

Andreea Marica

Profesora de Derecho Internacional, Universidad «Camilo José Cela».

Doctora en Derecho por la Universidad «Carlos III» de Madrid.

Correo: vamarica@ucjc.edu

MEDIDAS Y CAMBIOS NORMATIVOS EN LA UNIÓN EUROPEA PARA IN- TENSIFICAR LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO GLOBAL

MEASURES AND REGULATORY CHANGES WITHIN THE EUROPEAN UNION TO STRENGTHEN THE FIGHT AGAINST GLOBAL TERRORISM

Resumen

La Unión Europea es un actor clave en la lucha contra el terrorismo global al que, dada la intensidad de la violencia sin límites, le identifica como una de las grandes amenazas a la seguridad interior y exterior de la región. Para dar una respuesta firme al terrorismo, a lo largo del tiempo la Unión Europea ha puesto en marcha una serie de *respuestas duras* y *respuestas blandas* al extremismo con el objetivo de crear una verdadera estructura de seguridad interior. No obstante, el fenómeno del terrorismo está en constante cambio, lo que obliga a que la Unión Europea refuerce sus instrumentos y estrategias para combatirlo.

Palabras Clave

Unión Europea, terrorismo, *respuestas duras*, *respuestas blandas*, cambios legislativos.

Abstract

The European Union is a key player in the fight against global terrorism which, given its violence intensity, was identified as one of the greatest threats to internal and external security of the region. To give a strong response to terrorism, over time the European Union has launched a series of hard and soft responses to extremism, in order to create a true internal security structure. However, the phenomenon of terrorism is constantly changing, forcing the European Union to strengthen its tools and strategies to combat it.

Keywords

European Union, terrorism, strong response, soft response, legislative changes.

Como citar este artículo:

MARICA, Andreea. "Medidas y cambios normativos en la Unión Europea para intensificar la lucha contra el terrorismo global".
Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2017, núm.10.

MEDIDAS Y CAMBIOS NORMATIVOS EN LA UNIÓN EUROPEA PARA INTENSIFICAR LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO GLOBAL

LAS MEDIDAS DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO GLOBAL

Europa ha experimentado diferentes tipos de terrorismo a lo largo de su historia, lo que ha hecho que la Unión Europea se convierta en un actor clave en la lucha contra esta lacra que amenaza tanto a su seguridad interior, como exterior. Se considera que el terrorismo en Europa se inspira actualmente en una mayor variedad de ideologías entre las que figuran las ideologías nacionalistas y separatistas, las inspiradas por Al-Qaeda y las ideologías violentas de extrema izquierda, anarquistas y de extrema derecha, por lo que Europa se ve directamente afectada por la actividad terrorista que se está desarrollando ya a escala mundial¹. No obstante, mientras que otros tipos de terrorismo siguen planteando una grave amenaza para los ciudadanos de la Unión Europea, la respuesta de la Unión a la radicalización y el reclutamiento se centra en el terrorismo yihadista², como terrorismo global que actúa con una violencia sin límites.

En este sentido, dados los últimos ataques terroristas llevados a cabo en la Unión Europea, EUROPOL avisa sobre el elevado nivel de amenaza proveniente de una minoría fanática que opera desde el Medio Oriente en colaboración con personas nacidas en la propia Unión Europea y radicalizadas en un corto espacio de tiempo, que han demostrado estar dispuestas a actuar como facilitadores y cómplices activos en actividades terroristas³.

Para dar una respuesta firme a las principales amenazas a la seguridad interior de la Unión Europea, siendo estas el terrorismo, la radicalización, el reclutamiento y la financiación del terrorismo, habría que tener en cuenta que la seguridad interior y exterior están cada vez más entrelazadas, lo que implica que la seguridad interior depende de la paz más allá de sus fronteras⁴. Consciente de ello, a lo largo del tiempo la Unión Europea ha marcado su ruta de lucha contra el terrorismo poniendo en marcha una serie de *respuestas duras* y *respuestas blandas* para crear una verdadera estructura de seguridad tanto interior, como exterior.

1 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Prevenir la radicalización hacia el terrorismo y el extremismo violento: una respuesta más firme de la UE*. Bruselas, 15.1.2014, COM (2013), 941 final, p. 2.

2 *The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism*, Doc. 14781/1/05 REV 1, p. 2.

3 *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2016 (TE-SAT)*, p. 5.

4 *European Global Strategy*, junio 2016, p. 7.

Respuestas duras

Marco Normativo

Uno de los objetivos de la Unión Europea consiste en ofrecer a sus ciudadanos un alto grado de seguridad dentro de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Por ello, inmediatamente después de los atentados terroristas del 11S, la Unión Europea estableció un marco jurídico común para sus Estados miembros con la intención de que se considere como delitos de terrorismo aquellos actos intencionados cometidos por personas, grupos y entidades⁵ con el propósito de: 1) intimidar gravemente a una población; 2) obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a realizar un acto o abstenerse de hacerlo; 3) desestabilizar gravemente o destruir las estructuras fundamentales políticas, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional⁶. No obstante, habría que mencionar que en base a las Decisiones de la Unión Europea son los propios Estados miembros

5 Se entenderá por personas, grupos y entidades que intervengan en actos terroristas: «las personas que cometan, o intenten cometer, actos de terrorismo o participen en ellos o faciliten su comisión; los grupos y entidades que, directa o indirectamente sean propiedad o estén bajo el control de esas personas, y las personas, grupos y entidades que actúen en nombre de esas personas, grupos y entidades o bajo sus órdenes, incluidos los fondos obtenidos o derivados de los bienes que, de forma directa o indirecta, sean propiedad o estén bajo el control de esas personas y de las personas, grupos y entidades asociadas con ellos». *Posición Común del Consejo de 27 de diciembre de 2001 sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo, (2001/931/PESC)*. Art. 1.2.

6 *Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo*. «Se entenderá por acto terrorista el acto intencionado que, por su naturaleza o su contexto, pueda perjudicar gravemente a un país o a una organización internacional tipificado como delito según el derecho nacional, cometido con el fin de: i). intimidar gravemente a una población; ii). obligar indebidamente a los Gobiernos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo; iii). o desestabilizar gravemente o destruir las estructuras políticas fundamentales, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional: a). atentados contra la vida de una persona que puedan causar la muerte; b). atentados contra la integridad física de una persona; c). secuestro o toma de rehenes; d). causar destrucciones masivas a un Gobierno o a instalaciones públicas, sistemas de transporte, infraestructuras, incluidos los sistemas de información, plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, lugares públicos o propiedades privadas, que puedan poner en peligro vidas humanas o producir un gran perjuicio económico; e). apoderamiento de aeronaves y de buques o de otros medios de transporte colectivo o de mercancías; f). fabricación, tenencia, adquisición, transporte, suministro o utilización de armas de fuego, explosivos, armas nucleares, biológicas y químicas e investigación y desarrollo de armas biológicas y químicas; g). liberación de sustancias peligrosas, o provocación de incendios, inundaciones o explosiones cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas; h). perturbación o interrupción del suministro de agua, electricidad u otro recurso natural fundamental cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas; i). amenaza de llevar a cabo cualesquiera de las acciones enumeradas en las letras a) a h); j). dirección de un grupo terrorista; k) participación en las actividades de un grupo terrorista, incluido el suministro de información o medios materiales, o mediante cualquier forma de financiación de sus actividades, con conocimiento de que esa participación contribuirá a las actividades delictivas del grupo». *Posición Común del Consejo de 27 de diciembre de 2001 sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo, (2001/931/PESC)*. Art. 1.3.

los que han de tomar todas las medidas necesarias para tipificar los actos terroristas dentro de su respectiva legislación nacional⁷.

Dadas las nuevas tendencias, en el año 2008 se ha ampliado el abanico de las actividades de terrorismo para abarcar otras tres formas delictivas: 1) la provocación a cometer un delito de terrorismo; 2) la captación de terroristas; 3) el adiestramiento de terroristas⁸. No obstante, teniendo en cuenta los cambios continuos en el *modus operandi* de los terroristas, el actual marco legislativo ha quedado incompleto en tanto que hay una serie de actividades de índole terrorista que han de ser tipificadas como delitos de terrorismo, y en este sentido nos referimos a la participación en una asociación o grupo⁹ con fines terroristas; el recibir adiestramiento con fines terroristas; viajar al extranjero con fines terroristas; financiar viajes al extranjero con fines terroristas; u organizar o facilitar de otro modo viajes al extranjero con fines terroristas, tal y como vienen previstas en el *Protocolo Adicional del Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo*¹⁰. Habría que mencionar asimismo que se ha autorizado la firma en nombre de la Unión Europea del *Protocolo Adicional* anteriormente mencionado, siendo de aplicación en aquellos asuntos que recaen en competencia de la Unión Europea¹¹.

Por otro lado, con el afán de dar una respuesta categórica en la lucha contra el terrorismo, la Unión Europea está trabajando en la futura *Directiva relativa a la lucha contra el terrorismo* que «refuerza y actualiza la *Decisión Marco 2002/475/JAI* al tipificar como delito los viajes con fines terroristas, para luchar en particular contra el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros. El compromiso alcanzado entre las

7 Art. 1, *Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo. DOCE L 164, 22.6.2002.*

8 *Decisión Marco 2008/919/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, por la que se modifica la Decisión Marco 2002/475/JAI sobre la lucha contra el terrorismo.*

9 «Se entenderá por grupo terrorista todo grupo estructurado de más de dos personas, establecido durante cierto tiempo, que actúe de manera concertada con el fin de cometer actos terroristas. Por grupo estructurado se entenderá un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un acto terrorista sin que sea necesario que se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas, ni que haya continuidad en la condición de miembro o una estructura desarrollada». *Posición Común del Consejo de 27 de diciembre de 2001 sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo, (2001/931/PESC). Art. 1.3.*

10 *Protocolo Adicional del Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo (CETS Núm. 196)*. Según el Considerando Núm. 2 de la *Decisión (UE) 2015/1914 del Consejo, de 18 de septiembre de 2015, relativa a la firma en nombre de la Unión Europea del Protocolo Adicional del Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo (CETS Núm. 196)* «el Protocolo Adicional tiene por objeto facilitar la aplicación de la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 2178 (2014) sobre los combatientes terroristas extranjeros y, en particular, tipificar como delitos, determinados actos definidos en la Disposición Operativa 6 de dicha Resolución».

11 Art. 1, *Decisión (UE) 2015/1914 del Consejo, de 18 de septiembre de 2015, relativa a la firma en nombre de la Unión Europea del Protocolo Adicional del Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo (CETS Núm. 196)*.

instituciones garantizará que, por ejemplo, sea punible viajar a zonas de conflicto con el fin de participar en las actividades de un grupo terrorista o viajar a un Estado Miembro de la Unión Europea con el objetivo de cometer un atentado terrorista; la organización y facilitación de dichos viajes, también mediante el apoyo logístico y material, por ejemplo la compra de billetes o la planificación de itinerarios; la recepción de adiestramiento con fines terroristas, por ejemplo sobre la fabricación o el uso de explosivos, armas de fuego, sustancias nocivas o peligrosas, a semejanza de la disposición ya vigente relativa al adiestramiento deliberado con tales fines; la aportación o recogida de fondos con la intención o el conocimiento de que se utilizarán para cometer delitos terroristas y delitos relacionados con grupos terroristas o actividades terroristas»¹².

El papel clave de la Unión Europea en la lucha contra el terrorismo viene demostrado por sus políticas de lucha contra el mismo, de prevención de la radicalización y la captación de terroristas, recogidas en varios instrumentos jurídicos de los que destacan sus «Estrategias y Planes de Acción contra el Terrorismo»¹³. En este sentido, en el año 2010 ha sido puesta en marcha la primera Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea (ESI) para el periodo 2010-2015, actualizada con una nueva Estrategia para el periodo 2015-2020 de conformidad con las Conclusiones del Consejo de 16 de junio de 2015¹⁴.

Entre los instrumentos jurídicos, destacan además de las Estrategias de Seguridad una serie de programas, como por ejemplo OISIN I (1997-2000)¹⁵ y OISIN II (2001-2002)¹⁶ que han sido puestos en marcha con el objetivo de fomentar la cooperación de las autoridades policiales y aduaneras de los Estados miembros. Asimismo habría que mencionar

12 Consejo de la Unión Europea, comunicado de prensa. *Directiva relativa a la lucha contra el terrorismo: el Consejo confirma el acuerdo con el Parlamento*. Doc. 716/16, de 5.12.2016.

13 Entre toda esta serie de documentos, mencionamos la *Estrategia Europea de Lucha contra el Terrorismo*, 30 de noviembre 2005, Doc. 14469/05 REV 4; *EU Action Plan on Combating Terrorism*, 29 de marzo de 2007, Doc. 7233/1/07 REV 1; *Revised Strategy on Terrorist Financing*, 17 de julio de 2008, Doc. 11778/1/08 REV 1; *Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: «hacia un modelo europeo de seguridad»* Doc. 7120/10; *EU Action Plan on Combating Terrorism*, 9 de diciembre de 2011, Doc. 17594/1/11 REV 1; *Outline of the Counter Terrorism Strategy for Syria and Iraq, with Particular Focus on Foreign Fighters*, 16 de enero de 2015, Doc. 5369/15; *Council Conclusions on the EU Regional Strategy for Syria and Iraq as well as the ISIL/Daesh Threat*, 16 de marzo de 2015, Doc. 7267/15; *Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de noviembre de 2015, sobre la prevención de la radicalización y el reclutamiento de ciudadanos europeos por organizaciones terroristas (2015/2063 (INI))*.

14 La *Agenda Europea de Seguridad para 2015-2020* fue emitida por la Comisión Europea y aprobada por el Consejo y el Parlamento Europeo como la Estrategia renovada de Seguridad Interior de la Unión Europea, el 16 de junio de 2015.

15 *Acción Común de 20 de diciembre de 1996 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se establece un programa común para el intercambio, la formación y la cooperación de las autoridades policiales y aduaneras (OISIN) (97/12/JAI)*.

16 *Decisión del Consejo, de 28 de junio 2001, por la que se establece una segunda fase del programa de fomento, intercambio, formación y cooperación entre los servicios represivos (OISIN II). Programa OISIN II. Programa de trabajo anual y convocatoria de propuestas para 2002 (2002/C 66/19)*.

el conocido Programa Estocolmo¹⁷, que ha establecido las prioridades de la Unión Europea respecto al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia durante el periodo 2010-2014, partiendo de los logros de sus predecesores programas, Tampere¹⁸ y La Haya¹⁹.

En tanto que la amenaza del terrorismo evoluciona constantemente, las prioridades marcadas por la Unión Europea para los próximos años en el ámbito de la seguridad interior residen en afrontar y prevenir el terrorismo, la radicalización hacia el terrorismo y asimismo la captación de nuevos combatientes. En este sentido, habría que mencionar que la acción preventiva juega un papel fundamental, lo que exige una mayor cooperación tanto a nivel operativo así como en lo que respecta a la materialización de políticas de sensibilización frente a la radicalización. Otra de las prioridades de la Unión Europea reside en poner fin a la financiación del terrorismo, lo que implica una serie de medidas para inmovilizar los activos financieros además de poner en marcha planes de acción sobre explosivos y sobre sustancias químicas, biológicas, radiológicas y nucleares, así como una política para la extracción y el análisis de datos de mensajería financiera en la Unión Europea. No obstante, dado el *modus operandi* de los últimos ataques terroristas, habría que prestar especial atención a los denominados combatientes terroristas extranjeros, al refuerzo de la seguridad en las fronteras mediante controles sistemáticos y coordinados, además de la seguridad y protección del transporte²⁰.

Observamos por lo tanto que el abanico de instrumentos jurídicos creados en la Unión Europea es quizá excesivamente amplio, por lo que la necesidad de una *Estrategia Global de la Unión Europea en materia de medidas de Lucha contra el Terrorismo* resulta ser más que obvia.

Marco operativo: intercambio de información y cooperación operativa

La seguridad de la Unión Europea se basa en una serie de mecanismos efectivos de intercambio de información entre las autoridades nacionales y otros agentes europeos²¹

17 Programa Estocolmo: una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano (2010/C 115/01). DOUE C 115, de 4.5.2010.

18 Consejo Europeo de Tampere (15 y 16 de octubre de 1999). *Hacia una unión de libertad, seguridad y justicia: los hilos de Tampere*.

19 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 10 de mayo de 2005. *Programa de La Haya: diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia*. COM (2005), 184 final. DOUE C 236, de 24.9.2005.

20 Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre la Estrategia renovada de Seguridad Interior de la Unión Europea 2015-2020, Doc. 9798/15, p. 6; y *La Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura*, COM (2010), 673 final, de 22.11.2010, p. 7 y ss.

21 Comunicación de la Comisión Europea de 10 de junio de 2009. *Un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia al servicio de los ciudadanos*, (COM (2009) 262), p. 16, punto 4.1.2. *Controlar la información*.

–intercambio que desafortunadamente todavía no está libre de obstáculos que impiden la intensificación de la cooperación operativa—. Prueba de ello están los cuatro ámbitos de prioridad inmediata en la lucha contra el terrorismo en la Unión Europea, donde la necesidad de intensificar el intercambio de información y de la cooperación operativa es uno de ellos, además de la aplicación reforzada del marco Schengen, así como el refuerzo de las capacidades de notificación de contenidos de Internet y la lucha contra el tráfico ilícito de armas de fuego²².

Tal y como hemos mencionado anteriormente, la Unión Europea se enfrenta hoy en día a una amenaza terrorista permanente y cambiante en referencia a la última década²³ tratándose de un fenómeno que afecta a la *médula* de Europa y particularmente a los Estados, siendo estos los que tienen la responsabilidad de combatirlo²⁴. Por ello, por un lado han de coordinar sus políticas antiterroristas, y por otro lado, han de poner en común la información y experiencias en cuanto a los esfuerzos para afrontar los retos de la radicalización y la captación de terroristas que se ejecutan tanto a escala nacional así como europea²⁵. En este sentido, resulta fundamental impulsar el intercambio de información sobre personas, o grupos, sobre los que se tomen acciones por sus discursos de odio e incitación al terrorismo, así como hacer efectivos aquellos mecanismos para la recolección e intercambio de información relativa a líderes radicales que promuevan e inciten al terrorismo²⁶.

Si bien es verdad que a lo largo del tiempo la Unión Europea ha puesto en marcha una serie de instrumentos que han conllevado a un gran avance en el ámbito del intercambio transfronterizo de información policial, aún existen una serie de deficiencias que obstaculizan el pleno uso de las herramientas existentes para combatir el terrorismo, específicamente centradas en la cooperación operativa de las autoridades competentes nacionales.

22 Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de 12 de marzo de 2015, *Doc. 6891/15*, y Consejo de la Unión Europea, *Proyecto de informe al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales relativo a los trabajos del Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior durante el periodo comprendido entre julio de 2014 y diciembre de 2015. Doc. 5299/2/16 REV 2*, p. 9.

23 *Resolución del Parlamento Europeo sobre las medidas de lucha contra el terrorismo (2015/2530(RSP))*, Considerando B.

24 REVENGA SÁNCHEZ, M.: «Garantizando la libertad y la seguridad de los ciudadanos en Europa: sobre nobles sueños y pesadillas en la lucha contra el terrorismo», publicado en *Parlamento y Constitución. Anuario*. Año 2006-2007, Núm. 10, p. 62. De conformidad con el artículo 4, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea, la seguridad nacional es competencia exclusiva de cada Estado Miembro.

25 «Anexo. Estrategia revisada de la UE para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas», Consejo de la Unión Europea, Bruselas, 19 de mayo de 2014, punto 55.

26 *Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre la utilización de un instrumento estandarizado, multidimensional y semiestructurado de recogida de datos e información relativos a los procesos de radicalización en la UE*. Bruselas, 16 de abril de 2010 (19.04) (OR. en) 8570/10, ENFOPOP 99, p. 4 y ss.

Para hacer un breve repaso con respecto a los instrumentos mencionados, habría que recordar que ha sido a través del Programa de La Haya donde se definió el principio de disponibilidad como criterio para el intercambio de información en la Unión Europea, especificándose que los métodos de intercambio de información deberán hacer pleno uso de las nuevas tecnologías y adaptarse a cada tipo de información²⁷. Posteriormente, a través de la «Iniciativa Sueca» se establecieron una serie de normas en virtud de las cuales los servicios de seguridad de los Estados miembros puedan intercambiar de forma rápida y eficaz la información e inteligencia disponibles para llevar a cabo investigaciones criminales u operaciones de inteligencia criminal²⁸.

En un estado cambiante y fortalecido de la criminalidad organizada y el terrorismo internacional, la necesidad de mejorar el intercambio de información era más que evidente, por lo que se adoptó la Decisión Prüm que a su vez abarca una serie de disposiciones relacionadas con el acceso a ficheros automatizados de análisis de ADN; sistemas automatizados de identificación dactiloscópica y datos de los registros de matriculación de vehículos nacionales; el suministro de datos referentes a grandes acontecimientos; y el suministro de información destinada a evitar actos terroristas, así como otras medidas para reforzar la cooperación policial transfronteriza²⁹.

Dado el amplio abanico de sistemas e instrumentos de información en parte des-coordinado e incoherente, se decidió la aplicación de una Estrategia de Gestión de la Información de la Unión Europea con la intención de subsanar la situación errática, Estrategia que ha sido revisada en el año 2014³⁰. Más tarde, se decidió la puesta en marcha del Modelo Europeo para el Intercambio de Información (EIXM) con el objetivo de marcar una serie de recomendaciones a los Estados miembros sobre cómo mejorar la aplicación de los instrumentos existentes, reestructurar los canales de comunicación utilizados y garantizar una alta calidad, seguridad y protección de los datos en cuestión³¹.

27 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. *Programa de La Haya: diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia*. Bruselas, 10.5.2005, COM (2005), 184 final, p. 11.

28 Decisión Marco 2006/960/JAI del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea, conocida como «Iniciativa Sueca».

29 Decisión 2008/615/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza.

30 Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre una Estrategia de Gestión de la Información para la Seguridad Interior de la UE, Doc. 16637/09; y Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre una Estrategia actualizada de Gestión de la Información para la Seguridad Interior de la UE, Doc. 15701/11/14 REV 1.

31 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *Refuerzo de la cooperación en materia de aplicación de la ley en la UE: Modelo Europeo para el Intercambio de Información (EIXM)*. COM/2012/0735 final.

Para profundizar, habría que mencionar que los principales sistemas de información policial con los que se trabaja actualmente en la Unión Europea son: el SIS (Sistema de Información Schengen); SIS II (Sistema de Información Schengen de Segunda Generación); SIE (Sistema de Información de Europol); PNR (Registro de Nombres de Pasajeros); ECRIS (Sistema de Información Europeo de Antecedentes Penales); VIS (Sistema de Información de Visados); EURODAC (Comparación de las Impresiones Dactilares); DVRP (Base de Datos de Documentos de Viaje Robados y Perdidos de Interpol); e iARMS (Base de Datos de Interpol sobre Armas de Fuego). No obstante, además de estos sistemas, considerados como principales, existe una serie de sistemas de información adicionales, como son: el Sistema de Información Anticipada sobre los Pasajeros (API); el Sistema Europeo de Índice de Ficheros Policiales (EPRIS); y el Sistema Automático de Identificación Dactilar (SAID), que se espera que sea operativo a mediados del año 2017. En fase de evaluación se encuentra la posibilidad de que se ponga en marcha un Sistema de Entradas y Salidas (EES)³² y un Sistema de Autorización e Información sobre Viajes de la Unión Europea (SAIV)³³.

Teniendo en cuenta esta multitud de instrumentos, uno de los desafíos que actualmente existe, consiste, por un lado, en conseguir la interoperabilidad, especialmente del Sistema de Información SIS II, DVRP e iARMS de Interpol, y por otro lado, que los Estados miembros creen a la mayor brevedad posible puntos de contacto únicos para facilitar el intercambio de información³⁴.

La cooperación policial traducida principalmente en el intercambio de información resulta imprescindible en la persecución de terroristas para impedir su planificación, obstaculizar sus redes y actividades, bloquear su financiación, y detectar a *combatientes extranjeros*³⁵, además de favorecer la posibilidad de generar listas de radicalizadores, re-

32 *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Sistema de Entrada/Salida (EES) para registrar los datos de entrada y salida de los nacionales de terceros países que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea*. Bruselas, 28.2.2013, COM (2013), 95 final.

33 *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Sistemas de información más sólidos e inteligentes para la gestión de las fronteras y la seguridad*. Bruselas, 6.4.2016, COM (2016), 205 final, p. 6.

34 *Conclusiones del Consejo de la UE y de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo en materia de lucha antiterrorista*, 20 de noviembre de 2015. *Doc. 14406/15*, p. 5.

35 Se denomina *combatientes extranjeros* a aquellos individuos que se desplazan a un Estado distinto al de su residencia o nacionalidad con la finalidad de perpetrar o planificar atentados, y facilitar o recibir adiestramiento terrorista. Se estima que entre 3.500 y 5.000 nacionales de la Unión Europea se han convertido en combatientes extranjeros desde el inicio de la guerra y la violencia en Siria, Irak y Libia, y se observa con gran preocupación su rápido aumento y posteriormente el posible regreso al territorio de la Unión Europea, lo que plantea riesgos para la seguridad interior de la Unión y la vida de los ciudadanos de la Unión Europea. *Propuesta de Resolución Común sobre las medidas de lucha contra el terrorismo (2015/2530(RSP))*, 10 de febrero de 2015, Considerando G y punto 4.

clutadores o transmisores del mensaje radical³⁶, en tanto que es la cooperación policial y de los servicios de inteligencia de cada Estado la que puede contribuir a la desarticulación de células deslocalizadas, pero interrelacionadas entre sí³⁷.

Fomentar un mayor intercambio de información e inteligencia entre los Estados miembros y las Agencias de la Unión Europea es uno de los aspectos clave para facilitar las alertas compartidas relacionadas con el extremismo violento, redes terroristas y combatientes extranjeros, así como la vigilancia y eliminación de Internet del contenido propagandístico terrorista³⁸. En este sentido, las Agencias de Seguridad de la Unión Europea como Europol, Frontex y Eurojust juegan un papel decisivo en la lucha contra el terrorismo, en tanto que proporcionan a las autoridades nacionales competentes las herramientas necesarias en la lucha contra el terrorismo global. No obstante habría que resaltar que por un lado resulta imprescindible la cooperación operativa entre los Estados miembros y estas Agencias, pero también la cooperación entre ellas mismas, siendo de particular valor añadido, teniendo en cuenta la complementariedad de sus mandatos y poderes, debiendo de ser mejorada³⁹. Además, habría que mencionar que una de las deficiencias graves en lo que respecta al apoyo que las Agencias podrían ofrecer, reside en que estas aún no están conectadas a todos los sistemas de intercambio de información a los que tienen acceso y disponibilidad las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros. Por lo tanto, la existencia de una serie de herramientas clave en la lucha contra el terrorismo no pueden considerarse una respuesta eficaz mientras no puedan acceder y estar interconectadas a las mismas todos los actores implicados.

A. EUROPOL

En estrecha cooperación con los órganos pertinentes de la Unión Europea y los Estados miembros, Europol es la encargada de efectuar los análisis exhaustivos de las amenazas de seguridad que deben abordarse en lo que respecta al futuro estratégico de la Unión Europea⁴⁰. En este sentido, dada la amenaza significativa a la seguridad interior de la Unión Europea que representan los grupos terroristas y las redes delictivas transnacionales, se ha considerado necesario reforzar a Europol para que pueda prestar su imprescindible apoyo a los Estados miembros en la prevención, análisis e investigación de la delincuencia organizada transnacional y el terrorismo. Por ello, el

36 *Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre la utilización de un instrumento estandarizado, multidimensional y semiestructurado de recogida de datos e información relativos a los procesos de radicalización en la UE*. Bruselas, 16 de abril de 2010 (19.04) (OR. en) 8570/10, ENFOPOL 99, p. 6.

37 THIEUX, L.: «La Unión Europea frente al terrorismo global», *Rev. Papelets*, Núm. 86, 2004, pp. 95-103, p. 99.

38 *European Union Global Strategy*, junio 2016, p. 21.

39 *Foreign Fighters: Eurojust's Views on the Phenomenon and the Criminal Justice Response*.

40 *European Parliament Resolution on renewing the EU Internal Security Strategy (2014/2918(RSP))*.

1 de mayo del año 2017 entrará en vigor su nuevo marco jurídico que a diferencia del anterior tomará forma de Reglamento⁴¹.

No obstante, el refuerzo de la Agencia no consiste única y exclusivamente en su nuevo instrumento jurídico, sino también en una serie de herramientas, particularmente en el ámbito de lucha contra el terrorismo, que es el tema que nos ocupa. En este sentido, en enero del año 2016 dentro de Europol, se ha puesto en marcha el Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo (ECTC), con el objetivo principal de convertirse en el eje central de información en la lucha contra el terrorismo en la Unión Europea. Por ello, el ECTC incluye: 1) el Equipo Temático «Viajeros» de Europol sobre combatientes terroristas extranjeros y redes terroristas relacionadas; 2) el Programa de Seguimiento de la Financiación del Terrorismo entre la Unión Europea y los EE.UU. (TFTP); 3) FIU.NET, la red informática descentralizada que apoya a las Unidades de Información Financiera; 4) tráfico de armas; 5) IRU-propaganda terrorista en línea (Unidad de Notificación de Contenidos de Internet de la Unión Europea-IRU)⁴².

Habría que poner de relieve la importancia crucial del Equipo Temático de Europol «Viajeros», que debería obtener más ayuda por parte de los Estados miembros en el sentido de introducir y transferir información sensible con respecto a los combatientes extranjeros. Asimismo se considera absolutamente imprescindible que todas las entradas de los Estados miembros en el SIS II relativas a los CTE (Combatientes Terroristas Europeos) deberían, por defecto, ser transferidas también al SIE⁴³ en tanto que de momento

41 *Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2016 relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) y por el que se sustituyen y derogan las Decisiones 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI y 2009/968/JAI del Consejo.*

42 *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Agenda Europea de Seguridad. Estrasburgo, 28.4.2015, COM (2015), 185 final, p. 15 y ss.*

43 *Informe sobre la aplicación de la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015, de las Conclusiones del Consejo JAI de 20 de noviembre de 2015 y de las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 de diciembre de 2015. Bruselas, 4 de marzo de 2016, Doc. 6785/16. Según el informe: «El intercambio de información todavía no refleja la amenaza: Aunque ahora hay cinco veces más entidades “persona” en la Base de Datos del Equipo Temático “Viajeros” de Europol en comparación con el año pasado, el fichero de análisis sigue conteniendo únicamente 2.786 Combatientes Terroristas Extranjeros (CTE) verificados, introducidos por los Estados miembros de la Unión Europea. El Sistema de Información de Europol (SIE) solo contiene 1.473 CTE introducidos por los Estados miembros. Y esto a pesar de las estimaciones bien fundadas, según las cuales alrededor de 5.000 ciudadanos de la Unión Europea han viajado a Siria e Irak para unirse al Daesh y otros grupos extremistas. Debería observarse además que más del 90% de las contribuciones de los Estados miembros relativas a los CTE verificados en el Equipo Temático “Viajeros” en 2015 proceden únicamente de cinco Estados miembros. No todos los CTE se introducen de manera sistemática en el SIS II y el SIE de Europol. Únicamente dieciocho casos de CTE operativos fueron registrados en Eurojust en 2015 y solo se ha compartido información con Eurojust sobre ciento cuatro acciones penales por terrorismo que se encuentran en curso. Y esto a pesar de que, de conformidad con la Decisión del Consejo al respecto, los Estados miembros tienen que compartir con Eurojust la información sobre todas las acciones penales», p. 5.*

Europol tiene reconocida la posibilidad de cotejar los datos de este último, mientras se haga posible la función de búsqueda sistemática en el SIS II por parte de la Agencia⁴⁴.

Las graves deficiencias a las que se enfrenta actualmente Europol residen en la imposibilidad de acceder a todos los sistemas de intercambio de información, o bien de un acceso limitado a meras consultas denominadas «controles discretos y específicos». Para que la Agencia pueda realmente desarrollar con éxito sus funciones de apoyo a los Estados miembros se han de crear sinergias entre todos los sistemas de información y el SIE. De momento se está estudiando la necesidad de que el Sistema Automático de Identificación Dactilar (SAID) que se desarrollará para el SIS complemente los sistemas de Europol a efectos principalmente de lucha contra el terrorismo.

Habría que mencionar que desde septiembre del año 2013 Europol tiene acceso a VIS y desde julio del año 2015 a EURODAC⁴⁵ simplemente a modo de consulta y sin posibilidad de extraer o de introducir datos. Absolutamente insuficiente, por lo que Europol está elaborando una propuesta para establecer el acceso directo a estos sistemas y al SIS II, que ha de incorporar una función de búsqueda de impresiones dactilares⁴⁶. Urge poner en marcha la interconectividad de todos los sistemas de información incluido el SIE, es decir, que los datos registrados en un sistema puedan ser consultados automáticamente por otro sistema a nivel central, lo que tendría como resultado reducir la cantidad de datos que circulan por las redes de comunicación y que transitan a través de los sistemas de información nacionales⁴⁷.

B. FRONTEX

Al igual que Europol, Frontex se encuentra en fase de mejora a nivel jurisdiccional dada la necesidad de ampliar sustancialmente su capacidad para responder con efectividad a las amenazas actuales y futuras en las fronteras exteriores, actuando siempre en coordinación con las acciones de los Estados miembros. En este sentido se ha considerado necesario por un lado cambiar la denominación de la Agencia por el de Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, y por otro lado, ampliar sus funciones.

44 *Informe sobre la aplicación de la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015, de las Conclusiones del Consejo JAI de 20 de noviembre de 2015 y de las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 de diciembre de 2015*. Bruselas, 4 de marzo de 2016, *Doc. 6785/16*, p. 7 y ss.

45 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *Sistemas de información más sólidos e inteligentes para la gestión de las fronteras y la seguridad*. Bruselas, 6.4.2016, COM (2016), 205 final, p. 11.

46 *Informe sobre la aplicación de la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015, de las Conclusiones del Consejo JAI de 20 de noviembre de 2015 y de las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 de diciembre de 2015*. Bruselas, 4 de marzo de 2016, *Doc. 6785/16*, p. 7 y ss.

47 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *Sistemas de información más sólidos e inteligentes para la gestión de las fronteras y la seguridad*. Bruselas, 6.4.2016, COM (2016), 205 final, p. 16 y ss.

En este sentido, la *Propuesta de Reglamento* abogaba por «la elaboración de una estrategia operativa y técnica para la aplicación de una gestión integrada a escala de las fronteras de la Unión, supervisar el funcionamiento efectivo del control fronterizo en las fronteras exteriores, facilitar una mayor asistencia operativa y técnica para los Estados miembros mediante operaciones conjuntas e intervenciones fronterizas rápidas, y garantizar una ejecución práctica de las medidas en caso de que una situación requiera acciones urgentes en las fronteras exteriores, así como organizar, coordinar y realizar operaciones e intervenciones de retorno»⁴⁸.

Dicho esto, con el objetivo de garantizar una aplicación efectiva de la gestión europea integrada de fronteras, se ha establecido la Guardia Europea de Fronteras y Costas, que en definitiva es la anteriormente conocida como Frontex y que a pesar del cambio de denominación seguirá estando operativa bajo la antigua nomenclatura⁴⁹. Específicamente, su objetivo consiste en la gestión eficaz del cruce de las fronteras exteriores, haciendo frente a los retos de la migración y contribuyendo a combatir las formas graves de delincuencia con dimensión transfronteriza. Asimismo, su Reglamento prevé que la Agencia facilitará la aplicación de las medidas actuales y futuras de la Unión relacionadas con la gestión de las fronteras exteriores⁵⁰.

Ahora bien, habría que mencionar que Frontex juega un papel clave en la lucha contra el terrorismo apoyando la aplicación coordinada de indicadores comunes de riesgo, gestionando y coordinando la cooperación operativa y la asistencia entre Estados miembros en materia de control fronterizo con el fin de detectar los viajes de los combatientes terroristas y el contrabando de las armas de fuego⁵¹, y aplicando las normas de lo que se conoce como el Código de Fronteras Schengen⁵². No obstante, en el ejercicio de sus funciones hay una serie de obstáculos y deficiencias, principalmente en lo relacionado con el acceso de Frontex a diferentes sistemas de información, y en este

48 *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan el Reglamento (CE) 2007/2004, el Reglamento (CE) 863/2007 y la Decisión 2005/267/CE*. Estrasburgo, 15.12.2015, COM (2015), 671 final, Doc. 2015/0310 (COD).

49 Considerando Núm. 5 y Núm. 12, *Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo*. DOUE L 251, 16.9.2016.

50 Art. 1 y Art. 6.2, *Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo*. DOUE L 251, 16.9.2016.

51 *Proyecto de Conclusiones del Consejo de la UE y de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo en materia de lucha antiterrorista*, Bruselas 19 de noviembre de 2015. Doc. 14375/15.

52 *Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2016 por el que se establece un Código de Normas de la Unión para el Cruce de Personas por las Fronteras, conocido como el Código de Fronteras Schengen*.

sentido, a pesar de la existencia de un acuerdo operativo entre Europol y Frontex, aún queda por establecerse las modalidades de intercambio de información entre las dos Agencias. Hasta la fecha, Frontex no tiene la posibilidad de acceder al SIS II, lo que resulta imprescindible para que pueda desarrollar sus actividades de análisis de riesgo y detectar los desplazamientos sospechosos de los terroristas, además de facilitarle la posibilidad de introducir información con particular referencia a las actividades operativas en los puntos críticos y en la región de los Balcanes occidentales⁵³.

Desafortunadamente la cooperación entre Frontex y Europol resulta deficiente, por un lado en tanto que, tal y como hemos mencionado, el intercambio sistemático de información aún no se produce. Por otro lado, los Estados miembros no responden adecuadamente a las carencias de personal destinado en Frontex para cotejar la información en los puntos críticos y otros puntos de entrada de migrantes –con el objetivo de detectar a los que entran utilizando pasaportes en blanco que han sido falsificados–, lo que mejoraría la labor de Europol en los controles en segunda línea, controles desarrollados por los «oficiales invitados» o *Guest Officers*⁵⁴.

Para fortalecer las medidas de la Unión Europea en lo que respecta a la seguridad de las fronteras, destaca la iniciativa «Fronteras Inteligentes», que se considera que mejoraría la gestión y el control de los flujos de viajeros⁵⁵. En este sentido se considera que el acceso de Frontex a lo que sería la Base de Datos de Fronteras Inteligentes reforzaría su capacidad operativa. Esta base de datos sería constituida por el Sistema de Entrada/Salida (EES)⁵⁶ y un Programa de Registro de Viajeros (RTP)⁵⁷. Asimismo, la Agencia debería de tener acceso lo antes posible al SIS, SIS II, al Sistema de Información de Visados (VIS)⁵⁸ y a la Base de Datos de Documentos Robados de Interpol (SLTD). La necesidad viene demostrada por los últimos atentados de París, teniendo en cuenta que los terroristas que han perpetrado el ataque habían realizado viajes de ida a vuelta a Siria sin ser detectados, por lo tanto además del acceso de Frontex a los sistemas

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

54 *Conclusiones del Consejo de la UE y de los Estados miembros reunidos en el Consejo en materia de lucha antiterrorista*, 22 de noviembre de 2015. Comunicado de prensa, Doc. 848/15.

55 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *Fronteras Inteligentes: opciones y camino a seguir*. Bruselas, 25.10.2011. COM (2011), 680 final.

56 *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Sistema de Entrada/Salida (EES) para registrar los datos de entrada y salida de los nacionales de terceros países que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea*. Bruselas, 28.2.2013, COM (2013), 95 final.

57 *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Programa de Registro de Viajeros*. Bruselas, 28.2.2013. COM (2013), 97 final.

58 *Reglamento (CE) 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de julio de 2008 sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (Reglamento VIS)*.

mencionados, habría que aumentar el número de datos con respecto a los Combatientes Terroristas Extranjeros (CTE) incluidos en el SIS II y asimismo revisar sistemáticamente las bases de datos del SIS II e Interpol relacionadas con las fronteras exteriores⁵⁹.

C. EUROJUST

A su vez, Eurojust es un actor clave en la coordinación y cooperación entre las autoridades nacionales en la lucha contra la delincuencia transfronteriza grave que afecta a la Unión Europea⁶⁰, pero también específicamente en la lucha contra el terrorismo. En este sentido, en el año 2015 creó su primer Centro de Coordinación sobre combatientes terroristas extranjeros, prestando además asistencia a Equipos Conjuntos de Investigación (ECI) en casos de terrorismo⁶¹. Por otro lado, la Agencia investiga las tendencias y la evolución del fenómeno de los combatientes extranjeros, principalmente basándose en el *Informe de seguimiento del monitoreo de condenas por terrorismo* y en las sentencias de los Estados miembros en materia de terrorismo y radicalización violenta⁶². Dicho monitoreo incluye información suministrada exclusivamente a Eurojust por las autoridades nacionales de varios Estados miembros, –en virtud de la *Decisión 2005/671/JAI del Consejo*–, relativa a procedimientos o condenas penales por delitos de terrorismo, circunstancias específicas de tales delitos, vínculos con otros asuntos conexos, solicitudes de asistencia judicial y ejecución de dichas solicitudes⁶³.

Para el desarrollo de sus funciones, resulta crucial la cooperación estratégica que actualmente Eurojust ejerce con varias Agencias, como Europol, Frontex y OLAF⁶⁴. En lo que a la cooperación estratégica y operativa con Europol se refiere, Eurojust contribuyó al *Informe anual sobre la situación y las tendencias del terrorismo en la Unión Europea (TE-SAT)*⁶⁵ y en el año 2015 se unió al Equipo Temático

59 Consejo de la Unión Europea. *Informe sobre la aplicación de la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015 en materia antiterrorista*. 30 de noviembre de 2015, Doc. 14734/15, p. 7 y ss.

60 Eurojust Annual Work Programme 2016, p. 4.

61 Consejo de la Unión Europea. *Informe sobre la aplicación de la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015, de las Conclusiones del Consejo JAI de 20 de noviembre de 2015 y de las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 de diciembre de 2015*. Bruselas, 4 de marzo de 2016, Doc. 6785/16, p. 6.

62 *Conclusiones del Consejo de la Unión Europea y de los representantes de los Estados miembros, reunidos en el Consejo, sobre la mejora de la respuesta de la justicia penal a la radicalización que conduce al terrorismo y al extremismo violento*. Comunicado de prensa, 20 de noviembre de 2015.

63 *Internal Eurojust Report: Terrorism Convictions Monitor*. Issue 18 February 2014, p. 3.

64 Eurojust Annual Work Programme 2016, p. 20.

65 Consejo de la Unión Europea. *Informe sobre la aplicación de la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015, de las Conclusiones del Consejo JAI de 20 de noviembre de 2015 y de las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 de diciembre de 2015*. Bruselas, 4 de marzo de 2016, Doc. 6785/16, p. 6.

«Viajeros»⁶⁶. No obstante, se espera que la cooperación aumente y que Eurojust participe plenamente en las actividades del Centro Europeo de Lucha Contra el Terrorismo, lo que se traduciría en mejorar la coordinación de las investigaciones y actuaciones judiciales⁶⁷.

El papel clave de Eurojust en la lucha contra el terrorismo destaca no solamente con respecto a los Estados miembros, sino también en lo que respecta a la cooperación operativa y estratégica con terceros países en lo relativo al fenómeno de los combatientes extranjeros, sobre todo reforzando la cooperación con los EE.UU. y con los puntos de contacto de Eurojust en Turquía y en los Balcanes occidentales. En este sentido, la Agencia considera necesario la presencia de magistrados de enlace de Eurojust en terceros países con el objetivo clave de poder abordar mejor el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros⁶⁸.

Respuestas blandas

Políticas de sensibilización frente a la radicalización

Altamente preocupante resulta el rápido aumento del número de ciudadanos de la Unión Europea que viajan a zonas de conflicto para unirse a las organizaciones y células terroristas y, posteriormente volver al territorio europeo posiblemente con la intención de perpetrar ataques terroristas⁶⁹. Por ello, la Unión Europea ha considerado una serie de *respuestas blandas* para combatir el fenómeno de los combatientes extranjeros, y en este sentido abordará la tendencia de radicalización a nivel multidimensional en el que jugará un papel principal la promoción de la tolerancia política y religiosa, el desarrollo de la cohesión y la inclusión social, además de crear políticas para facilitar la reintegración social⁷⁰. En

66 Conclusiones del Consejo sobre el informe anual de Eurojust de 2015, 9 de junio de 2016. Doc. 10003/16, p. 2, punto 4.

67 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Agenda Europea de Seguridad*. Estrasburgo, 28.4.2015, COM (2015), 185 final, p. 15.

68 *Actuación consecutiva a la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015 sobre antiterrorismo: informe sobre la aplicación de las medidas*. Doc. 9422/1/15 REV 1, p. 7.

69 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo Europeo. *Aplicación de la Agenda Europea de Seguridad para luchar contra el terrorismo y allanar el camino hacia una unión de la seguridad genuina y efectiva*. Bruselas, 20.4.2016, COM (2016), 230 final. «De los 4.000 combatientes extranjeros que proceden presuntamente de Estados miembros de la UE, alrededor del 30% han regresado a sus países de origen. Estos combatientes extranjeros retornados han estado vinculados a los atentados terroristas de 2015 y 2016. Algunos combatientes extranjeros han recibido instrucciones específicas de volver a Europa a cometer atentados terroristas, difundir propaganda de Daesh y radicalizar y reclutar a más personas», p. 5.

70 *European Parliament Resolution on renewing the EU Internal Security Strategy (2014/2918(RSP))*, punto 5.

este sentido, se profundizará en la educación, la comunicación, la cultura, la juventud y el deporte para contrarrestar el extremismo violento, arropándose de la ayuda de la sociedad civil, de los agentes sociales, del sector privado y las víctimas del terrorismo⁷¹.

Se considera no obstante que el empleo y la lucha contra la marginación de los jóvenes fomentará la lucha contra la radicalización, por lo que se han de llevar a cabo una serie de acciones concretas en el marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación, además de ponerse en marcha una Estrategia Europea para la Juventud, así como un Plan de Trabajo de la Unión Europea para el Deporte, y un Plan de Trabajo para la Cultura⁷².

Habría que mencionar que en septiembre del año 2011 se ha puesto en marcha la Red para la Sensibilización frente a la Radicalización (RSR), que capacita a los actores locales para abordar el problema de la radicalización y la captación de los jóvenes⁷³. A raíz de ello, ha sido en enero del año 2014 cuando se han adoptado una serie de propuestas que incluyen medidas de prevención a la radicalización, pero también para ayudar a las personas radicalizadas a desvincularse y a desradicalizarse⁷⁴.

La eliminación del contenido extremista en Internet

En la lucha contra el terrorismo global permanentemente cambiante, en lo que respecta su *modus operandi*, es imprescindible tratar de prevenir que surja una *nueva generación de terroristas*, por lo que la prioridad inmediata reside en detectar los patrones de radicalización, las personas que apoyan la ideología extremista vinculada al terrorismo, los *lobos solitarios*, y los combatientes extranjeros que aumentan su movilización, prestando especial atención a la comunicación a través de Internet, principalmente en los medios de comunicación social⁷⁵. En este sentido, los recientes ataques terroristas y los ataques frustrados por las autoridades de seguridad nacionales e internacionales, han arrojado luz sobre el uso de

71 *European Union Global Strategy*, junio 2016, p. 21.

72 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Agenda Europea de Seguridad*. Estrasburgo, 28.4.2015, COM (2015), 185 final, p. 17 y ss.

73 *Charter of Principles Governing the EU Radicalisation Awareness Network*. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/docs/ran_charter_en.pdf.

74 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Prevenir la radicalización hacia el terrorismo y el extremismo violento: una respuesta más firme de la UE*. COM (2013), 941 final.

75 «Anexo. Estrategia revisada de la UE para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas», Consejo de la Unión Europea, Bruselas, 19 de mayo de 2014.

Internet por parte de los terroristas como un elemento clave para difundir su propaganda, reclutar, radicalizar, coordinar las actividades terroristas y glorificar sus atrocidades⁷⁶.

Una de las *respuestas blandas* de la Unión Europea en la lucha contra el terrorismo consiste en combatir la radicalización en línea, teniendo en cuenta que la amenaza proviene también de las personas que permanecen en el territorio europeo y reciben inspiración o instrucciones de bandas terroristas situadas en el extranjero⁷⁷. Por ello, dentro de Europol desde el 1 de julio del año 2015 está operativa la Unidad de Notificación de Contenidos de Internet de la Unión Europea (IRU), herramienta clave del Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo. Su función principal consiste en anticiparse al abuso terrorista en línea, actuando como un servicio central para los Estados miembros y socios terceros para reducir el contenido de la propaganda terrorista en Internet. En este sentido, se insiste en la necesidad de que los Estados miembros y los socios cooperen activamente con Europol para aumentar el volumen de notificaciones de propaganda terrorista en Internet y eliminar el contenido extremista de la red⁷⁸.

Actualmente, de acuerdo con los Estados miembros, la IRU se centra en la propaganda y el contenido terrorista emitido por Al Qaeda o Daesh⁷⁹, por lo que teniendo en cuenta el alto nivel de amenaza así como las capacidades tecnológicas utilizadas por estos grupos terroristas, por un lado se están reforzando las capacidades de la IRU para descifrar y descifrar las comunicaciones de las redes yihadistas en los medios de comunicación social, y por otro lado se están creando alianzas de cooperación con el sector privado en el sentido de que la IRU contribuirá activamente al Foro de Internet de la Unión Europea, y se desarrollará una plataforma de Europol para expertos con el objetivo de facilitar los contactos con el sector académico y los centros de investigación⁸⁰.

76 *Europol Unclassified-Basic Protection Level: EU Internet Referral Unit. Year one Reports Highlights*, p. 3.

77 *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la lucha contra el terrorismo, y por la que se sustituye la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo. Doc. 2015/0281(COD)*.

78 Consejo de la Unión Europea. *Informe sobre la aplicación de la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015, de las Conclusiones del Consejo JAI de 20 de noviembre de 2015 y de las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 de diciembre de 2015*. Bruselas, 4 de marzo de 2016, *Doc. 6785/16*, p. 35 y ss.

79 *Europol Unclassified-Basic Protection Level: EU Internet Referral Unit. Year one Reports Highlights*, p. 4.

80 Consejo de la Unión Europea. *Informe sobre la aplicación de la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015, de las Conclusiones del Consejo JAI de 20 de noviembre de 2015 y de las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 de diciembre de 2015*. Bruselas, 4 de marzo de 2016, *Doc. 6785/16*, p. 35 y ss.

Los elementos más significativos de los cambios normativos producidos, o a la espera de que se produzcan, en la Unión Europea, para intensificar la lucha contra el terrorismo global

La evolución de la amenaza del terrorismo global constituye un reto sin precedentes para la seguridad interior de la Unión Europea por lo que es necesario adaptar su normativa vigente para abordar urgentemente las lagunas persistentes, la fragmentación y las limitaciones existentes, garantizando de esta forma una legislación europea actualizada y sólida que permitirá crear un entorno de confianza entre las autoridades nacionales con la finalidad de abordar los retos comunes⁸¹. En este sentido se han puesto en marcha una serie de medidas legislativas para fortalecer los instrumentos jurídicos existentes, entre las que destacan la revisión de la *Decisión Marco sobre el terrorismo*⁸², la *Propuesta de Directiva sobre armas de fuego*⁸³, la *Propuesta de Directiva sobre el Sistema Europeo de Antecedentes Penales*⁸⁴, el *Plan de Acción sobre la intensificación de la lucha contra la financiación del terrorismo*⁸⁵, la *Directiva sobre datos del Registro de Nombres de Pasajeros*⁸⁶ y el *Reglamento de Europol*⁸⁷.

81 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo Europeo. *Aplicación de la Agenda Europea de Seguridad para luchar contra el terrorismo y allanar el camino hacia una unión de la seguridad genuina y efectiva*. Bruselas, 20.4.2016, COM (2016), 230 final, p. 3 y ss.

82 Parlamento Europeo. *Informe sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la lucha contra el terrorismo, y por la que se sustituye la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo (COM (2015)0625 – C8-0386/2015 – 2015/0281(COD))*. A8-0228/2016.

83 *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 91/477/CEE del Consejo, sobre el control de la adquisición y tenencia de armas*. Bruselas, 18.11.2015, COM (2015), 750 final, 2015/0269 (COD).

84 *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión Marco 2009/315/JAI del Consejo en lo que respecta al intercambio de información sobre nacionales de terceros países y al Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (ECRIS) y por la que se sustituye la Decisión del Consejo 2009/316/JAI*. Bruselas, 19.1.2016, COM (2016), 7 final, 2016/0002 (COD).

85 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *Plan de Acción para intensificar la lucha contra la financiación del terrorismo*. Estrasburgo, 2.2.2016, COM (2016), 50 final.

86 *Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativa a la utilización de datos del Registro de Nombres de los Pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave*. DOUE L 119, de 4.5.2016.

87 *Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2016 relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) y por el que se sustituyen y derogan las Decisiones 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI y 2009/968/JAI del Consejo*. DOUE L 135, de 24.5.2016.

Propuesta de Directiva sobre la lucha contra el terrorismo

Se considera que la amenaza terrorista a la que actualmente se enfrenta la Unión Europea ha tenido cambios decisivos, lo que ha puesto de relieve la necesidad de adecuar las normas jurisdiccionales existentes haciéndolas más coherentes, exhaustivas y armonizadas en toda la Unión Europea para responder adecuadamente a los mayores desafíos prácticos y jurídicos que se presentan a escala transfronteriza⁸⁸, principalmente relacionadas con el viaje de ciudadanos europeos a terceros países para participar en actividades terroristas⁸⁹.

Las deficiencias del actual marco jurídico en la lucha contra el terrorismo⁹⁰ hacen que no responda a la tipificación como delito los viajes a terceros países que emprenden ciudadanos europeos con intenciones terroristas, así como los entrenamientos que reciben con fines terroristas. En lo que respecta a la financiación del terrorismo, el actual marco jurídico se limita únicamente a aquella que se proporciona a un grupo terrorista, sin incluir la financiación con fines de reclutamiento, entrenamiento o viajes al extranjero con fines terroristas. Dadas las limitaciones mencionadas, los Estados miembros se encuentran con una serie de dificultades a la hora de procesar a los combatientes extranjeros debido a los obstáculos relacionados con la prueba de la existencia de un grupo terrorista, encontrándose asimismo con la situación específica de los combatientes extranjeros que viajan a Siria o Irak por su cuenta para participar en actividades terroristas, sin llegar a ser parte de un grupo terrorista⁹¹. Como consecuencia, han sido los propios Estados miembros los que han insistido en la necesidad de revisar el actual marco jurídico a la vista de los requisitos implementados por la Resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad de la ONU⁹², que establece una serie de medidas para luchar contra el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros.

En este sentido, la Resolución expresa que todos los Estados han de procurar que su respectiva legislación nacional tipifique como delitos graves y suficientes para enjuiciar y penalizar: 1) el intento de viajar, o el viaje a un tercer país, con el propósito de contribuir a la comisión de actos terroristas o la prestación o recepción de la formación para cometer actos terroristas; 2) la financiación de tales viajes; 3) la organización o

88 *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la lucha contra el terrorismo, y por la que se sustituye la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo*. Bruselas, 2.12.2015, COM (2015), 625 final.

89 *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo Europeo. Aplicación de la Agenda Europea de Seguridad para luchar contra el terrorismo y allanar el camino hacia una unión de la seguridad genuina y efectiva*. Bruselas, 20.4.2016, COM (2016), 230 final.

90 *Decisión Marco 2002/475/JAI sobre la lucha contra el terrorismo, modificada por la Decisión Marco 2008/919/JAI*.

91 *Foreign Fighters: Eurojust's Views on the Phenomenon and the Criminal Justice Response*, p. 5.

92 *Actuación consecutiva a la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015 sobre antiterrorismo: informe sobre la aplicación de las medidas*. Doc. 9422/1/15 REV 1.

facilitación de dichos viajes⁹³. A raíz de ello, se considera que una comprensión común de los delitos relacionados con los combatientes terroristas extranjeros, incluyendo el adiestramiento para fines terroristas, contribuiría a aumentar la eficacia de los instrumentos de la justicia penal y la cooperación a nivel internacional y de la Unión Europea⁹⁴. Por ello, a través del *Protocolo Adicional del Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo* firmado por la Unión Europea, se tipifican como delitos los nuevos actos de índole terrorista:

1. Participar en una asociación o grupo con fines terroristas;
2. Recibir adiestramiento con fines terroristas;
3. Viajar al extranjero con fines terroristas;
4. Financiar viajes al extranjero con fines terroristas;
5. Organizar o facilitar de otro modo viajes al extranjero con fines terroristas⁹⁵.

Habría que mencionar que en el mes de marzo del año 2016 ha sido aprobada la *Propuesta de Directiva sobre la lucha contra el terrorismo* con el objetivo clave de aproximar la definición de los delitos de terrorismo, así como los delitos relacionados con un grupo terrorista, incluyendo las actividades de índole terrorista asociadas principalmente a los combatientes terroristas extranjeros y a la financiación del terrorismo, igualmente punibles si se cometen a través de Internet y redes sociales⁹⁶. No obstante, se hace hincapié en que independientemente de que el objetivo principal son los combatientes terroristas extranjeros, no ha de subestimarse la amenaza que suponen los terroristas autóctonos, los *lobos solitarios* y los viajeros terroristas «frustrados» tras la incautación de su pasaporte en las fronteras nacionales⁹⁷.

Respecto a lo anteriormente mencionado, y relacionado con las dificultades encontradas por los Estados miembros para procesar a aquellos que no necesariamente pertenecen a un grupo terrorista, la *Propuesta de Directiva* viene a dar respuesta tipificando como delito la pertenencia a una organización terrorista estructurada, siendo esta aquella «no formada fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en la que

93 *Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU (CSNU) 2178 (2014) sobre las amenazas a la paz y la seguridad causadas por actos terroristas a nivel internacional adoptada el 24 de septiembre 2014.*

94 *Decisión (UE) 2015/1914 del Consejo de 18 de septiembre de 2015 relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Protocolo Adicional del Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo (CETS Núm.196).*

95 *Protocolo Adicional del Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo (CETS Núm. 196).*

96 *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la lucha contra el terrorismo, y por la que se sustituye la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo [primera lectura]. Bruselas, 3 de marzo de 2016 (OR. en) 6655/16.*

97 *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la lucha contra el terrorismo, y por la que se sustituye la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo. Bruselas, 2.12.2015, COM (2015), 625 final, p. 3.*

no necesariamente se hayan asignado a sus miembros funciones formalmente definidas, ni haya continuidad en la condición de miembro o una estructura desarrollada»⁹⁸.

Asimismo se considera de especial relevancia la incorporación de una serie de medidas adyacentes como la identificación, interrogación y control policial de los combatientes extranjeros retornados, además del intercambio sistemático de información sobre los mismos que ha de compartirse con el Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo de Europol y con los demás Estados miembros a través del Sistema de Información Schengen⁹⁹.

Lucha contra la financiación del terrorismo

La lucha contra la financiación del terrorismo constituye un aspecto decisivo de la lucha contra el terrorismo global¹⁰⁰ por lo que la Agenda Europea de Seguridad fijó una hoja de ruta basada en la puesta en marcha de un *Plan de Acción para intensificar la lucha contra la financiación del terrorismo* focalizado en dos grandes objetivos: 1) localizar a los terroristas a través de los movimientos financieros e impedirles que transfieran fondos u otros activos; 2) dismantelar las fuentes de ingresos de las organizaciones terroristas, centrándose en su capacidad para obtener financiación¹⁰¹. Para que este proceso sea eficaz, es fundamental reforzar la participación de los especialistas pertinentes tanto a escala nacional así como transnacional, por lo que juegan un papel fundamental el Grupo de Expertos en Blanqueo de Capitales y Financiación del Terrorismo y los representantes de las Unidades de Investigación Financiera de los Estados miembros, a la vez que otros organismos a escala de la Unión¹⁰².

En lo que respecta al primer objetivo, centrado en dismantelar las fuentes de ingresos e identificar la financiación de las organizaciones terroristas, la Unión Europea ha

98 Art. 2, letra d). *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la lucha contra el terrorismo, y por la que se sustituye la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo*. Bruselas, 2.12.2015, COM (2015), 625 final.

99 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo Europeo. *Aplicación de la Agenda Europea de Seguridad para luchar contra el terrorismo y allanar el camino hacia una unión de la seguridad genuina y efectiva*. Bruselas, 20.4.2016, COM (2016), 230 final, p. 6.

100 Reglamento (CE) 2580/2001 del Consejo de 27 de diciembre de 2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo (DOCE L 334), 28.12.2001, Considerando Núm. 2.

101 Comisión Europea, comunicado de prensa. *La Comisión presenta un «Plan de Acción para intensificar la lucha contra la financiación del terrorismo»*. Estrasburgo, 2 de febrero de 2016. IP/16/202.

102 Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2015 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión (DOUE L 141), 5.6.2015, Considerando Núm. 24.

considerado necesario reforzar las normas de transparencia a fin de combatir la financiación del terrorismo, la elusión fiscal y el blanqueo de capitales, consciente de que la interconexión global del sistema financiero facilita la ocultación y el traslado de fondos en todo el mundo dificultando el rastreo del dinero y beneficiando a los blanqueadores de capitales, a los evasores fiscales, terroristas y defraudadores quienes logran borrar su rastro¹⁰³. Asimismo se pretenden subsanar las dificultades relacionadas con el acceso a la información sobre la titularidad real de las cuentas financieras, además de sentar unas pautas comunes en materia de blanqueo de capitales, evasión fiscal y financiación ilícita para detectar mejor el blanqueo de capitales, la corrupción, la financiación del terrorismo y otras actividades delictivas¹⁰⁴.

Teniendo en cuenta la *Propuesta de Directiva sobre la lucha contra el terrorismo*, por actividades de financiación del terrorismo se entenderá «el suministro o la recogida de fondos¹⁰⁵, independientemente del medio utilizado, sea de forma directa o indirecta, con la intención de utilizarlos o a sabiendas de que serán utilizados, íntegramente o en parte, para la comisión de delitos de terrorismo¹⁰⁶ o delitos relativos a un grupo terrorista, provocación pública a la comisión de un delito de terrorismo, captación de terroristas, adiestramiento de terroristas, recepción de adiestramiento con fines terroristas, viaje al extranjero con fines terroristas, organización o facilitación de viajes al extranjero con fines terroristas, hurto o robo con agravantes con el fin de cometer un delito de terrorismo, chantaje con el fin de cometer un delito de terrorismo, libramiento de documentos administrativos falsos con el fin de cometer un delito de terrorismo, complicidad, inducción y tentativa»¹⁰⁷.

103 *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica la Directiva 2009/101/CE*. Estrasburgo, 5.7.2016 COM (2016), 450 final.

104 *Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2011/16/UE en lo que se refiere al acceso a la información por parte de las autoridades tributarias contra el blanqueo de capitales*. Estrasburgo, 5.7.2016, COM (2016), 452 final.

105 A efectos de la *Propuesta de Directiva relativa a la lucha contra el terrorismo*, según el Art. 2, letra a), se entenderá por «fondos»: «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 dichos bienes, incluidos, sin que la enumeración sea exhaustiva, créditos bancarios, cheques de viaje, cheques bancarios, giros, acciones, títulos, obligaciones, letras de cambio y cartas de crédito».

106 *Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2015 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión (DOUE L 141)*, de 5.6.2015, Art. 1, Ap.5.

107 *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la lucha contra el terrorismo, y por la que se sustituye la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo*. Bruselas, 2.12.2015, COM (2015), 625 final. Arts. 3-10, 12-14 y 16.

El segundo objetivo del Plan de Acción reside en dismantelar y detectar las fuentes de ingreso de las organizaciones terroristas, teniendo en cuenta que los terroristas suelen recurrir a actividades delictivas para obtener financiación. En este sentido se ha puesto en el punto de mira la necesidad de detectar aquellos «terceros países de alto riesgo» en los que existen una serie de deficiencias estratégicas y jurisdiccionales para hacer frente a la financiación de las actividades terroristas y que plantean amenazas importantes para el sistema financiero de la Unión Europea¹⁰⁸. Como respuesta a la financiación terrorista, la *Propuesta de Directiva* abarca una serie de medidas armonizadas y reforzadas de diligencia debida, así como de contramedidas respecto a terceros países de alto riesgo. En este sentido destacan las plataformas de intercambio de moneda virtual y los instrumentos de prepago, insistiéndose en el acceso por parte de las Unidades de Inteligencia Financiera (UIF,s) y otras autoridades competentes a registros centralizados bancarios y de cuentas de pago, o a sistemas electrónicos de recuperación de datos y mejora del acceso a la información y del intercambio de la misma por parte de las UIF,s¹⁰⁹ que además desde el 1 de enero del año 2016 han sido integradas en Europol.

Actualmente existe un Programa de Seguimiento de la Financiación del Terrorismo (TFTP) que juega un papel importante en las investigaciones de lucha contra el terrorismo, en tanto que refuerza la capacidad de detectar las redes terroristas a través del rastreo de la cadena de financiación. No obstante, el TFTP no está libre de deficiencias teniendo en cuenta que no proporciona una herramienta para rastrear actividades de financiación del terrorismo dentro de los países SEPA, —aquellos que excluyen los datos de transacciones financieras relativos a la zona única de pagos en euros—, ni entre ellos en el caso de transacciones SEPA. Como consecuencia, resulta imposible detectar y obtener información relativa a los combatientes terroristas extranjeros y a sus socios dentro de los países SEPA, y a pesar de la integración de la Red de Unidades de Inteligencia Financiera (UIF,s) en Europol, no se subsana esta laguna ya que el TFTP no forma parte de los métodos de trabajo de las UIF,s¹¹⁰. Dado el desafío mencionado, se está analizando si un Sistema Europeo de Seguimiento de Financiación del Terrorismo utilizado como sistema equivalente de la Unión Europea, podría ser la clave en

108 *Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2015 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión. Art. 9.1.*

109 *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica la Directiva 2009/101/CE. Estrasburgo, 5.7.2016, COM (2016), 450 final.*

110 Consejo de la Unión Europea. *Informe sobre la aplicación de la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015, de las Conclusiones del Consejo JAI de 20 de noviembre de 2015 y de las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 de diciembre de 2015.* Bruselas, 4 de marzo de 2016, Doc. 6785/16, p.31 y ss.

tanto que aumentaría la capacidad de la Unión Europea y de sus Estados miembros para acceder a los datos pertinentes y reforzar sus capacidades analíticas de rastreo e identificación de terroristas a través de sus transacciones financieras¹¹¹ incluyendo por lo tanto la zona SEPA.

Armas de fuego, precursores y explosivos

Las armas de fuego ilegales constituyen otra de las amenazas graves a la seguridad interior de la Unión Europea¹¹² y se considera que la lucha contra el tráfico ilícito de armas de fuego constituye en sí una de las medidas de lucha contra el terrorismo en la que es preciso avanzar más¹¹³, en tanto que a pesar de los esfuerzos realizados aún se considera muy fácil acceder a las armas, explosivos y precursores de explosivos dentro de la Unión Europea¹¹⁴. En este sentido, las diferencias existentes entre las legislaciones nacionales son un obstáculo para que haya controles efectivos y cooperación policial en toda la Unión Europea¹¹⁵ en la lucha contra el tráfico ilícito de armas y material explosivo, por lo que se considera necesario establecer una serie de normas comunes para subsanar las lagunas, facilitando de esta forma las actuaciones judiciales y las investigaciones policiales. No obstante, además de las diferencias relacionadas con el marco legislativo de los Estados miembros, los desafíos consisten también en una serie de cuestiones prácticas, como la falta de recursos, prioridades políticas contradictorias o falta de medidas para hacer cumplir las leyes vigentes y que obstaculizan significativamente los avances transfronterizos para combatir el tráfico ilícito y el uso de armas de fuego y explosivos¹¹⁶.

A pesar de la existencia de varios instrumentos en la materia, la Unión Europea ha puesto en marcha un Plan de Acción con el objetivo de fijar una serie de medidas para restringir el acceso a las armas de fuego y explosivos ilícitos, y entre estas destacan la

111 «En este sentido por sistema equivalente de la UE se entendería un sistema europeo independiente de seguimiento de la financiación del terrorismo mediante mecanismos de acceso, búsqueda y análisis de los datos del proveedor o los proveedores designados», Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre un Sistema Europeo de Seguimiento de la Financiación del Terrorismo (TFTS de la UE). Bruselas, 27.II.2013, COM (2013), 842 final, p.3.

112 *Estrategia de Seguridad Interior 2015-2020, Doc. 9798/15*, p.10.

113 Consejo de la Unión Europea. *Informe al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales relativo a los trabajos del Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior durante el periodo comprendido entre julio de 2014 y diciembre de 2015*. Bruselas, 11 de marzo de 2016, 7033/16. p. 11.

114 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *Aplicación de la Agenda Europea de Seguridad: Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito y el uso de armas de fuego y explosivos*. Bruselas, 2.II.2015, COM (2015), 624 final, punto 2.

115 *Agenda Europea de Seguridad*. COM (2015), 185 final, de 28.4.2015, p.20.

116 *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 91/477/CEE del Consejo, sobre el control de la adquisición y tenencia de armas*. Bruselas, 18.II.2015, COM (2015), 750 final, p.5.

necesidad de crear puntos de contacto nacionales sobre armas de fuego; cartografiar las rutas del tráfico mundial de armas de fuego hacia la Unión Europea; y reforzar la cooperación entre los Estados miembros, entre Europol e Interpol, y asimismo, entre Europol y el sector privado¹¹⁷.

En cuanto a la cooperación policial, se considera que se han hecho avances en lo que respecta al acceso a los sistemas de información, jugando un papel fundamental la creación de una entrada única y una interfaz de búsqueda entre la Sección de Armas de Fuego del SIS II y la Base de Datos de i-ARMAS de Interpol¹¹⁸. Asimismo habría que mencionar que el apoyo de Europol resulta fundamental en las operaciones e investigaciones de los Estados miembros mediante una serie de análisis operativos y de coordinación, y a través de la plataforma del Sistema Europeo de Datos sobre Artefactos Explosivos (EBDS), además del Grupo de Acción contra la Delincuencia Informática, J-Cat¹¹⁹, que la Agencia pone a disposición de los Estados miembros.

Para reforzar la ofensiva de la Unión Europea en este ámbito en concreto, se considera necesario desarrollar herramientas de detección innovadoras para hacer frente a las amenazas planteadas por explosivos, y asimismo limitar el acceso de los terroristas a los precursores de explosivos y detonadores¹²⁰. En esta línea, se observa con preocupación la existencia de serias lagunas en la aplicación por parte de los Estados miembros del *Reglamento relativo a los precursores de explosivos*¹²¹ y se está evaluando la necesidad de una revisión de este marco normativo para fortalecer la seguridad de las existencias de explosivos, tanto civiles como militares. De especial preocupación ha sido la laguna que permitiría la reactivación de las armas de fuego, por lo que se han tomado medidas legislativas para garantizar que las armas de fuego inutilizadas lo sean irreversiblemente¹²².

117 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *Aplicación de la Agenda Europea de Seguridad: Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito y el uso de armas de fuego y explosivos*. Bruselas, 2.12.2015, COM (2015), 624 final, punto 2.

118 Consejo de la Unión Europea. *Informe sobre la aplicación de la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015, de las Conclusiones del Consejo JAI de 20 de noviembre de 2015 y de las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 de diciembre de 2015*. Bruselas, 4 de marzo de 2016, Doc. 6785/16, p.8.

119 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *Aplicación de la Agenda Europea de Seguridad: Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito y el uso de armas de fuego y explosivos*. Bruselas, 2.12.2015, COM (2015), 624 final, punto 4.

120 Consejo de la Unión Europea. *Informe sobre la aplicación de la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015, de las Conclusiones del Consejo JAI de 20 de noviembre de 2015 y de las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 de diciembre de 2015*. Bruselas, 4 de marzo de 2016, Doc. 6785/16, p. 28.

121 *Reglamento (UE) 98/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de enero de 2013 sobre la comercialización y la utilización de precursores de explosivos*.

122 *Reglamento de Ejecución (UE) 2015/2403 de la Comisión de 15 de diciembre de 2015 por el que se establecen orientaciones comunes sobre las normas y técnicas de inutilización de las armas de fuego para garantizar que las armas de fuego inutilizadas lo sean irreversiblemente*.

Otra serie de lagunas en el marco jurídico actual se irán colmando con la *Propuesta de Directiva sobre armas de fuego* y que tendrá como objetivo mejorar la difusión de la información, reforzar el rastreo, normalizar el mercado y establecer normas comunes para desactivar armas de fuego¹²³, además de prohibir la venta de armas de fuego o de sus componentes a través de Internet, teniendo en cuenta el aumento de su uso como canal de venta de armas de fuego y la dificultad de comprobar en línea la legalidad de las autorizaciones de tenencia de armas¹²⁴.

Registro de Nombres de los Pasajeros (PNR)

Los recientes ataques terroristas en la Unión Europea han puesto una vez más de relieve el alto nivel de amenaza al que nos enfrentamos. A raíz de ello, se considera necesario la puesta en marcha de una serie de medidas para garantizar un alto nivel de seguridad para todos los ciudadanos, medidas, no obstante, que no se pueden llevar a cabo sin un cierto grado de intrusión en el derecho a la privacidad¹²⁵. En este sentido, se ha considerado imprescindible que las autoridades competentes puedan evaluar e identificar pasajeros que antes de dicha evaluación no estaban fichados como sospechosos de delitos de terrorismo, pero que una vez realizado el análisis, sus datos PNR indiquen que sí puedan estar implicadas en los mismos y por consecuencia deban ser objeto de una investigación adicional¹²⁶.

En base a la nueva Directiva, las compañías aéreas tienen la obligación de facilitar a las autoridades competentes de los Estados miembros los datos PNR¹²⁷ de los vue-

123 *Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre el refuerzo del uso de medios para luchar contra el tráfico de armas de fuego*, comunicado de prensa, Doc. 713/15, 8.10.2015.

124 *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 91/477/CEE del Consejo, sobre el control de la adquisición y tenencia de armas*. Bruselas, 18.II.2015, COM (2015), 750 final, p.10.

125 *Meeting of the Consultative Forum of Prosecutors General and Directors of Public Prosecutions of the Member States of the European Union and Workshop on Data Retention in the Fight Against Serious Crime: The Way Forward Eurojust*. The Hague, 10-11 December 2015. Doc. 5930/16, 1.13.

126 *Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativa a la utilización de datos del Registro de Nombres de los Pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave*. DOUE L 119, de 4.5.2016. Considerando Núm. 7.

127 Datos del Registro de Nombres de los Pasajeros recopilados por las compañías aéreas: 1). Localizador de registro PNR; 2). Fecha de reserva/emisión del billete; 3). Fecha(s) de viaje prevista(s); 4). Nombre(s) y apellido(s); 5). Dirección y datos de contacto tales como número de teléfono y dirección de correo electrónico; 6). Todos los datos de pago, incluida la dirección de facturación; 7). Itinerario completo del viaje para el PNR específico; 8). Información sobre viajeros asiduos; 9). Agencia de viajes/operador de viajes; 10). Situación de vuelo del pasajero: confirmaciones, facturación, no comparecencia o pasajeros de última hora sin reserva; 11). Información PNR escindida/dividida; 12). Observaciones generales (incluida toda la información disponible sobre menores de 18 años no acompañados, como nombre y sexo del menor, edad e idiomas que habla; nombre, apellidos y dirección de contacto del acompañante en el aeropuerto de salida y vínculo con el menor; nombre,

los que entren o que salgan de la Unión Europea, datos que serán evaluados por la Unidad de Información sobre Pasajeros (UIP) de cada Estado¹²⁸ y que a su vez deberán intercambiar mutuamente para garantizar la interoperabilidad¹²⁹. Dada la extrema necesidad, se considera oportuno que los Estados miembros aceleren la transposición de la misma sin esperar que finalice el plazo límite de dos años y que creen a la mayor brevedad posible las UIPs nacionales¹³⁰.

Asimismo, resulta de especial importancia el uso combinado de los datos API (Sistema de Información Anticipada sobre Pasajeros) y PNR, en tanto que reforzaría la eficacia de estos últimos en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia grave¹³¹ además de representar un valor añadido para la investigación policial, reduciendo al mínimo el riesgo de realizar controles e investigaciones de personas inocentes¹³².

.....
apellidos y dirección de contacto del acompañante en el aeropuerto de llegada y vínculo con el menor; agente en el lugar de salida y de llegada); 13). Información sobre el billete, incluidos el número del billete, la fecha de emisión, los billetes solo de ida y la indicación de la tarifa de los billetes electrónicos (Automatic Ticket Fare Quote); 14). Datos del asiento, incluido el número; 15). Información sobre códigos compartidos; 16). Toda la información relativa al equipaje; 17). Número de viajeros y otros nombres de viajeros que figuran en el PNR; 18). Cualquier información recogida en el Sistema de Información Anticipada sobre los Pasajeros (Sistema API), incluidos el tipo, número, país de emisión y fecha de expiración de cualquier documento de identidad, nacionalidad, apellidos, nombre, sexo, fecha de nacimiento, compañía aérea, número de vuelo, fecha de salida, fecha de llegada, aeropuerto de salida, aeropuerto de llegada, hora de salida y hora de llegada; 19). Todo el historial de cambios de los datos PNR indicados en los números 1 a 18. «Anexo». *Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativa a la utilización de datos del Registro de Nombres de los Pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave.*

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

129 *Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativa a la utilización de datos del Registro de Nombres de los Pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave,* Considerando Núm. 13.

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

131 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *Sistemas de información más sólidos e inteligentes para la gestión de las fronteras y la seguridad.* Bruselas, 6.4.2016, COM (2016), 205 final, p.15.

132 *Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativa a la utilización de datos del Registro de Nombres de los Pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave,* Considerando Núm. 9.

Intercambio de información de antecedentes penales

Uno de los objetivos principales de la Unión Europea reside en ofrecer a sus ciudadanos un alto nivel de seguridad dentro de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, y para ello, el intercambio de información de antecedentes penales resulta fundamental en vista de combatir la delincuencia transfronteriza y el terrorismo, contribuyendo así a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias y decisiones judiciales en el mismo¹³³. En este sentido, la *Decisión Marco 2008/675/JAI* del Consejo establece que las autoridades judiciales de los Estados miembros a lo largo de un proceso penal, han de tener en cuenta las condenas anteriores pronunciadas contra la misma persona por distintos hechos en otros Estados miembros, con independencia de la nacionalidad de la persona de que se trate. Tratándose de información altamente sensible, en el contexto del intercambio de información de los registros de antecedentes penales de los Estados miembros, se garantiza un adecuado nivel de protección de datos con la aplicación de la *Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal*.

La necesidad de mejorar e intensificar el intercambio de información sobre condenas penales ha ocupado un lugar prioritario en la *Declaración sobre la lucha contra el terrorismo*¹³⁴ reiterándose en el Programa de La Haya¹³⁵ y posteriormente reflejado en el *Plan de Acción para la aplicación del Programa de La Haya*¹³⁶ teniendo como resultado un gran avance legislativo. No obstante, las deficiencias consistían ya no en la existencia de un marco legislativo, sino a nivel práctico, en la falta de interconexión informatizada de los registros de antecedentes penales a escala de la Unión Europea a través de una red europea¹³⁷.

Esta laguna fue subsanada en parte con la puesta en marcha en el año 2012 del Sistema Electrónico ECRIS¹³⁸, cuyo objetivo consiste en permitir un intercambio eficaz de

133 *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión Marco 2009/315/JAI del Consejo en lo que respecta al intercambio de información sobre nacionales de terceros países y al Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (ECRIS) y por la que se sustituye la Decisión del Consejo 2009/316/JAI*. Bruselas, 19.I.2016, COM (2016), 7 final, p.5.

134 *Declaración sobre la lucha contra el terrorismo*, Bruselas, 29 de marzo de 2004. *Doc. 7906/04*.

135 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. *Programa de La Haya: diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia*, Bruselas, 10.5.2005, COM (2005), 184 final.

136 *Plan de acción del Consejo y la Comisión por el que se aplica el Programa de La Haya sobre refuerzo de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea (2005/C 198/01)*.

137 Consejo Europeo de Bruselas, 21 y 22 de junio de 2007. *Conclusiones de la Presidencia*, Bruselas, 20 de julio de 2007. *Doc. 11177/1/07 REV 1*, punto 30.

138 El actual Sistema ECRIS está basado en la *Decisión Marco 2008/315/JAI del Consejo de 26 de febrero de 2009 relativa a la organización y al contenido del intercambio de información de los registros de antecedentes penales entre los Estados miembros*, y en la *Decisión 2009/316/JAI del Consejo de 6 de abril*

información entre los Estados miembros sobre condenas penales dictadas en la Unión Europea para mejorar la cooperación de las autoridades nacionales en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia transnacional. Decimos en parte, en tanto que a pesar de la posibilidad de intercambiar información sobre nacionales de terceros países a través del ECRIS, no existe ningún procedimiento o mecanismo europeo común que lo haga de forma eficaz. En este sentido, ECRIS se considera un aspecto clave en la lucha contra el terrorismo, la radicalización y el extremismo violento¹³⁹ y es absolutamente imprescindible que en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia las autoridades nacionales competentes puedan intercambiar información de quienes hayan sido objeto de condenas penales, sean nacionales comunitarios o no, al tiempo que supone la posibilidad de atribuirles efectos fuera del territorio del Estado miembro que las hubiere pronunciado¹⁴⁰.

En tanto que hasta la fecha no se ha encontrado ninguna alternativa al ECRIS con respecto al intercambio de información de antecedentes penales de nacionales de terceros países y apátridas (NPT), teniendo en cuenta que sistemas como el SIS II, Prüm o EURODAC han sido diseñados para responder a fines distintos, la mejora del Sistema ECRIS en relación con los NTP,s forma parte de la estrategia descrita en la *Agenda Europea de Seguridad*, por lo que actualmente existe una *Propuesta de Directiva ECRIS*¹⁴¹.

La Propuesta de la nueva Directiva introduce una serie de cambios para reforzar y colmar las lagunas del actual marco jurídico, y en este sentido destaca el mecanismo, en el marco del ECRIS, para identificar de forma eficiente a los Estados miembros que conservan información de antecedentes penales de los NTP,s, transpuesto en un sistema de «coincidencia/no coincidencia» o *HIT-NO HIT*, basado en un filtro indexado anonimizado que permitirá reemplazar las «solicitudes genéricas» costosas e ineficaces, obstáculo para que los Estados miembros hagan uso del ECRIS para los NTP,s. La ineficacia de las «solicitudes genéricas» se debe en parte a la imposibilidad de alma-

de 2009 por la que se establece el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (ECRIS) en aplicación del artículo 11 de la Decisión Marco 2009/315/JAI.

139 Parlamento Europeo. *Informe sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión Marco 2009/315/JAI del Consejo en lo que respecta al intercambio de información sobre nacionales de terceros países y al Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (ECRIS) y por la que se sustituye la Decisión 2009/316/JAI (COM (2016) 0007 – C8-0012/2016 – 2016/0002(COD))*. Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior. 27.6.2016, Doc. A8-0219/2016. Enmienda Núms. 4 y 7.

140 *Libro Blanco relativo al intercambio de información sobre condenas penales y al efecto de estas en la Unión Europea (SEC (2005)63)*, Considerando Núm. 1.

141 Comisión Europea. *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión Marco 2009/315/JAI del Consejo en lo que respecta al intercambio de información sobre nacionales de terceros países y al Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (ECRIS) y por la que se sustituye la Decisión del Consejo 2009/316/JAI*. Bruselas, 19.1.2016, COM (2016), 7 final. Doc. 2016/0002 (COD).

cenar impresiones dactilares de los NTPs, medida implementada en la *Propuesta de Directiva* y justificada por la necesidad de garantizar una identificación más segura de los NTPs, teniendo en cuenta la dificultad en determinar su identidad, bien porque no existen o no se encuentran documentos identificativos fiables, o bien porque los NTPs tienen apellidos muy comunes. De especial preocupación resulta la posibilidad de almacenar en los registros nacionales de antecedentes penales delitos cometidos por menores de edad. En este sentido, la Unión Europea deja al criterio del derecho nacional de los Estados miembros la respuesta a este asunto¹⁴².

Reglamento de Europol

El nuevo marco jurídico de Europol se basa en el artículo 88 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en el que se establece que Europol se regirá por un Reglamento adoptado con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, con un procedimiento de control que refuerza el papel del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales. Asimismo para una mayor garantía de protección de datos, el Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD) cooperará con las autoridades nacionales de control.

A través del nuevo Reglamento, se persigue aumentar la eficiencia y eficacia de Europol, y en este sentido destacan una serie de estipulaciones novedosas, como la obligación de que los Estados miembros faciliten a la Agencia los datos necesarios para cumplir sus objetivos¹⁴³. Por otro lado, se prevé la posibilidad de que Europol reciba datos personales directamente de entidades privadas e incluso la posibilidad de transferir datos personales a entidades personales, en este último caso en ocasiones excepcionales¹⁴⁴.

Destaca también la creación de un modelo integrado de gestión de datos que permite a EUROPOL establecer vínculos y conexiones entre varias investigaciones, y

¹⁴² *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión Marco 2009/315/JAI del Consejo en lo que respecta al intercambio de información sobre nacionales de terceros países y al Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (ECRIS) y por la que se sustituye la Decisión del Consejo 2009/316/JAI*. Bruselas, 19.I.2016, COM (2016), 7 final. En base al nuevo artículo 4 bis de la *Propuesta de Directiva*, se establecen una serie de obligaciones para los Estados miembros en lo que respecta a las condenas de un NTP pronunciadas en su territorio, y en este sentido tendrán «la obligación de almacenar información de los registros de antecedentes penales; la obligación de distribuir a los otros Estados miembros un filtro indexado anonimizado con información sobre la identidad de los NTPs condenados en su territorio, con el fin de identificar a los Estados miembros que conserven información de antecedentes penales de un NTP; y la obligación de actualizar el filtro indexado de conformidad con las supresiones y modificaciones de datos que se produzcan».

¹⁴³ Considerando Núm. 13. *Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2016 relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) y por el que se sustituyen y derogan las Decisiones 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI y 2009/968/JAI del Consejo*.

¹⁴⁴ Art. 26. *Reglamento (UE) 2016/794-Europol*, 11 de mayo de 2016.

detectar nuevas tendencias y patrones en la delincuencia organizada, además de evitar duplicaciones dada la posibilidad de realizar cruces de los datos almacenados¹⁴⁵. En este sentido, de especial interés resultan también las previsiones legislativas con respecto a la posibilidad de que Europol intercambie datos personales con servicios de terceros países y con Interpol¹⁴⁶.

Grandes desafíos

La prevención, la lucha contra la radicalización y la interrupción de los viajes son algunas de las prioridades de las autoridades nacionales en sus esfuerzos para hacer frente al fenómeno de los combatientes extranjeros de una manera eficiente y completa¹⁴⁷ por lo que los instrumentos jurídicos nacionales y las políticas antiterroristas están en continuo desarrollo para responder mejor a la amenaza terrorista en evolución.

Europol avisaba muy tempranamente que Francia, España y el Reino Unido eran los países más gravemente afectados por el terrorismo como resultado del número de ataques terroristas y sospechosos detenidos¹⁴⁸. Hoy en día, desafortunadamente, el panorama no ha cambiado, por lo que mencionaremos brevemente las modificaciones introducidas en sus legislaciones nacionales por Francia, Bélgica y Alemania (por haber sido objetivo de los últimos ataques terrorista), Reino Unido (por el BREXIT) y España.

Francia

En lo que respecta al abanico legislativo de Francia en la lucha contra el terrorismo, el Código Penal francés dedica su Capítulo II «Disposiciones Especiales», Art. 422 - 1 a 7, a los actos de terrorismo, clasificados como infracciones autónomas y a los que les atribuye un régimen procesal particular. Por otro lado, la ley francesa de 23 de enero de 2006 permite la congelación de activos por orden del Ministerio de Economía y Finanzas a todos aquellos que cometan o intenten cometer actos de terrorismo, incluyendo por lo tanto a personas o entidades. Asimismo, la *Ley 2012/1432 relativa a la seguridad y la lucha contra el terrorismo* tipifica como delitos de terrorismo la apología terrorista en Internet y permite «que la justicia francesa persiga los actos de terrorismo cometidos en el extranjero por ciudadanos franceses o por personas que residan habitualmente en Francia, permitiendo perseguir a las personas que hayan participado en campamentos de entrenamiento terroristas en el extranjero aunque no hayan co-

145 *Posición del Consejo en primera lectura con vistas a la adopción de un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) y por el que se sustituyen y derogan las Decisiones 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI y 2009/968/JAI del Consejo*. Bruselas, 24 de febrero de 2016. Doc. 14957/15 ADD 1.

146 Considerando Núm. 32. *Reglamento (UE) 2016/794 -Europol*, 11 de mayo de 2016.

147 *Foreign Fighters: Eurojust's Views on the Phenomenon and the Criminal Justice Response*, 2015, p.2 y ss.

148 *Europol, TE-SAT 2007. EU Terrorism Situation and Trend Report, March 2007*, p.3.

metido actos reprobables en territorio francés, y la aplicación de la congelación de los haberes financieros a las personas que inciten al terrorismo»¹⁴⁹.

No obstante, habría que mencionar que la legislación francesa contra el terrorismo responde plenamente a las disposiciones del párrafo 6 de la Resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en tanto que tipifica como delito los viajes y organización de los mismos con fines terroristas; la participación y asociación en grupo terrorista, incluyendo todas las medidas preparatorias como formación, adoctrinamiento ideológico, etc.; el reclutamiento, incluso cuando el individuo afectado para el reclutamiento no haya respondido positivamente a la solicitud; la financiación del terrorismo, lo que hace posible procesar directamente a las personas que apoyan a terroristas a través de actividades de suministro de fondos; y a los asesores e intermediarios financieros, que, con pleno conocimiento de los hechos, participan en la gestión, ocultamiento y transferencia de fondos¹⁵⁰.

Bélgica

Se considera que el marco jurídico belga de lucha contra el terrorismo es coherente y eficaz, y prueba de ello es el Título I bis del Código Penal belga, artículos 137 a 141 bis, destinados a los actos de terrorismo. Asimismo, la ley de 18 de febrero de 2013 por la que se modifica el Libro II, Título I bis del Código, tipifica como delitos de terrorismo la provocación pública para cometer un delito terrorista y la capacitación para el terrorismo. Esta ley transpone a la legislación belga la *Decisión Marco 2008/1919/JAI del Consejo de la Unión Europea, de 28 de noviembre de 2008, por la que se modifica la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la lucha contra el terrorismo*. Asimismo, la legislación antiterrorista belga es conforme con el Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo, abierto a la firma en Varsovia el 15 de mayo de 2005¹⁵¹.

Dicho esto, la legislación antiterrorista belga tipifica como delitos de terrorismo la participación y el apoyo a grupos terroristas; la financiación del terrorismo; la incitación a la comisión de delitos de terrorismo; el reclutamiento y la capacitación para cometer delitos de terrorismo; y el entrenamiento y los viajes al extranjero con fines terroristas¹⁵².

Alemania

En junio del año 2015 Alemania pone en marcha su nueva legislación antiterrorista en vista de implementar la *Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*

149 *France Diplomatie*, 2013. <http://www.diplomatie.gouv.fr/es/asuntos-globales/defensa-y-seguridad/terrorismo/>.

150 *Criminal Justice Response to the Phenomenon of Foreign Fighters: Compilation of Replies*, «Annex X». Doc. 5206/2/15 REV.

151 Council of Europe. Committee of Experts on Terrorism (CODEXTER). *Profiles on Counter Terrorism Capacity*. February 2014, p.1. www.coe.int/terrorism.

152 *Criminal Justice Response to the Phenomenon of Foreign Fighters: Compilation of Replies*, «Annex II». Doc. 5206/2/15 REV 2.

sobre los combatientes terroristas extranjeros. En este sentido, Alemania tipifica como delito de índole terrorista los viajes fuera del país con la intención de recibir entrenamiento terrorista y la financiación del terrorismo (ley que modifica el delito de la preparación de un delito grave y violento que pone en peligro la seguridad del Estado, 12 de junio de 2015), y asimismo implementa una serie de restricciones de pasaportes y de documentos de identidad de los combatientes extranjeros (ley que modifica la ley de documentos de identidad y la utilización de una tarjeta de identidad *sustitutiva*, 20 de junio de 2015)¹⁵³.

En este sentido, el Código Penal alemán tipifica como delito las visitas a un campo de entrenamiento terrorista con el fin de preparar un ataque terrorista; la incitación a cometer delitos de terrorismo; delitos relacionados con el apoyo, reclutamiento y pertenencia a una organización terrorista; la preparación o realización de un delito grave y violento que ponga en peligro la seguridad del Estado; viajar al extranjero para recibir entrenamiento terrorista; y la financiación del terrorismo¹⁵⁴. Habría que mencionar también que el apartado 1 del artículo 91 del Código Penal alemán incrimina a toda persona que exhiba o suministre a otra material escrito y cuyo contenido podría servir de instrucción para la comisión de un delito violento grave que ponga en peligro la seguridad del Estado si las circunstancias de su difusión propician el despertar o alentar la preparación de otras personas cometer tal delito. Asimismo, el párrafo 1 y 2 del artículo 91 incrimina a toda persona que obtenga material escrito con el propósito de cometer un delito grave de violencia que ponga en peligro la seguridad del Estado¹⁵⁵.

Reino Unido

La ley de terrorismo de 2000 y de 2006 prevé una variedad de disposiciones penales que permiten incluso el procesamiento de potenciales combatientes extranjeros. En este sentido, se tipifica como delito la financiación del terrorismo, la participación y/o dirección de un grupo terrorista, la incitación al terrorismo y los viajes para unirse a una organización terrorista. Asimismo, en marzo de 2015, el Reino Unido aprobó la ley de delitos graves que permite el procesamiento de las personas que han recibido

153 *Global Legal Monitor. Germany: New Anti-Terrorism Legislation Entered Into Force.* <https://www.loc.gov/law/foreign-news/article/germany-new-anti-terrorism-legislation-entered-into-force/>.

154 *Criminal Justice Response to the Phenomenon of Foreign Fighters: Compilation of Replies*, «Annex VI». Doc. 5206/2/15 REV 2. Véase también *International Centre for Counter Terrorism, The Hague: The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union Profiles, Threats and Policies*. DOI: 10.19165/2016.1.02. p. 34.

155 Commission staff working document. Accompanying the document: *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of Council Framework Decision 2008/919/JHA amending Framework Decision 2002/475/JHA on Combating Terrorism*. (COM (2014) 554 final). Brussels, 5.9.2014., SWD (2014), 270 final, p.3.

adiestramiento terrorista en el extranjero y que estén vinculadas al Reino Unido o que buscan atacar en su territorio¹⁵⁶.

La principal amenaza terrorista a la que se enfrenta el Reino Unido sigue siendo la islamista, principalmente proveniente de Siria e Irak. Por otro lado, se considera que dentro del país hay en torno a 350 combatientes retornados, lo que hizo elevar el nivel de amenaza ante una situación de riesgo de ataque altamente probable¹⁵⁷. En junio de 2016, Reino Unido votó por la salida de la Unión Europea, lo que según el británico Rob Wainwright, director de Europol, tendría como consecuencia socavar el potencial del país en la lucha contra el terrorismo, teniendo en cuenta la pérdida de acceso a las bases de datos y sistemas de información, además de los proyectos operativos que se están llevando a cabo en la Unión Europea¹⁵⁸. Sin lugar a duda, el éxito de las actividades de lucha contra el terrorismo requiere una estrecha coordinación y colaboración internacional¹⁵⁹.

España

El preámbulo de la nueva ley española de antiterrorismo destaca que «la experiencia de la lucha contra el terrorismo en España (...) ha permitido contar con una legislación penal eficaz en la respuesta al terrorismo protagonizado por bandas armadas como ETA o el GRAPO» por lo que, si bien es verdad que la faceta y el *modus operandi* del terrorismo islamista es totalmente distinto a las de las bandas terroristas anteriormente mencionadas, se considera que «la legislación penal antiterrorista española constituye un ejemplo típico de normativa excepcional y de emergencia»¹⁶⁰.

En este sentido, los delitos de terrorismo vienen tipificados en la *Ley Orgánica 2/2015* que modificó la *Ley Orgánica 10/1995*, y en la que se penaliza la financiación del terrorismo, la participación en una organización terrorista, la incitación, reclutamiento y la formación con fines terroristas y asimismo los viajes al extranjero con el propósito de unirse a un grupo terrorista o cometer un acto terrorista¹⁶¹. Habría que mencionar que el artículo 579, apartado 1, tipifica como delito la provocación, la conspiración y la incitación a cometer delitos de terrorismo a través de la distribución o difusión pública de mensajes o eslóganes destinados a provocar, alentar o favorecer la comisión de cualquiera de los delitos tipificados en el capítulo sobre grupos terroristas y delitos terroristas (artículos 571 a 580), o para crear o aumentar el riesgo de que se cometan.

156 *International Centre for Counter Terrorism, The Hague: The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union Profiles, Threats and Policies*. DOI: 10.19165/2016.1.02. p.41.

157 *Contest The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism Annual Report 2015*.

158 *The Guardian*, 12 de junio de 2016.

159 *Contest The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism Annual Report 2013*.

160 DE LA CUESTA, J.L.: *Legislación antiterrorista en España, SOS Attentats, Terrorisme, victimes et responsabilité pénale internationale*, París 2003, (ISBN: 2-7021-3426-2), p.5.

161 *Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo*.

Una vez visto brevemente las modificaciones legislativas introducidas por los países en los que hemos reparado, habría que mencionar que a pesar del gran avance que se da a nivel legislativo en la Unión Europea y particularmente en los Estados miembros, Eurojust avisa de los desafíos a los que se enfrentan las autoridades nacionales competentes a la hora de investigar y juzgar las «fuertes evidencias» en casos de sospecha de viajes al extranjero con fines de recibir adiestramiento para cometer atentados terroristas, dada la imposibilidad de obtener una cooperación judicial con las autoridades en Siria en vista de obtener pruebas fidedignas de las actividades de los retornados. Pruebas que además permitirían calificarlos en diferentes categorías de riesgo para la seguridad internacional: alto, moderado y bajo¹⁶².

Asimismo, Eurojust insiste también en otro de los desafíos a los que se enfrentan las autoridades competentes nacionales y que reside en la dificultad de obtener pruebas electrónicas de otras jurisdicciones para demostrar el apoyo o la participación en actividades terroristas en Internet, como la interceptación de voz en las comunicaciones tipo Skype o Viber, dadas las restricciones a la retención de datos y la difícil cooperación transfronteriza con los proveedores de servicios de Internet en Europa y fuera. En este sentido, la Agencia ha puesto de relieve una serie de obstáculos y entre ellos menciona: 1) la falta de normas legales comunes para las interceptaciones de VoIP; 2) la dificultad de identificar las direcciones IP en las comunicaciones realizadas a través de locutorios o Internet Café; 3) lagunas en las legislaciones nacionales para tipificar y juzgar como delitos relacionados con el terrorismo el hospedaje y la administración de un sitio web que contiene material de índole terrorista; 4) falta de armonización legislativa a nivel de la Unión Europea con respecto al periodo de conservación de datos, lo cual puede crear dificultades en la obtención de pruebas y la cooperación judicial; 5) obstáculos en la congelación de una cuenta personal en una red social, –por ejemplo, Facebook–, cuando el Proveedor de Servicios de Internet (ISP) se encuentra en un país diferente al que se esté llevando a cabo dicha investigación¹⁶³.

No obstante, reconociendo los avances realizados, y que se siguen realizando, no solamente a nivel legislativo, sino también operativo, las medidas antiterroristas a nivel de la Unión Europea y específicamente a nivel de cada Estado miembro, podrían ser consideradas adecuadas siempre y cuando la integración y la cooperación entre los Estados miembros llegue a su más absoluto nivel. Desafortunadamente, aún queda mucho por hacer.

CONCLUSIONES

A lo largo del trabajo se han puesto de relieve una serie de medidas e instrumentos que la Unión Europea ha puesto en marcha para abordar el fenómeno del terrorismo global que amenaza tanto a la seguridad interior como exterior de la región.

162 *Foreign Fighters: Eurojust's Views on the Phenomenon and the Criminal Justice Response*, p.2.

163 *Foreign Fighters: Eurojust's Views on the Phenomenon and the Criminal Justice Response*, p.3.

Tal y como hemos mencionado reiteradamente, la Unión Europea, comprometida con su objetivo de garantizar a sus ciudadanos un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, ha optado por combatir el terrorismo y la radicalización extremista a través de una serie de medidas que se pueden calificar como *respuestas duras* y *respuestas blandas*, pensadas para crear una estructura de seguridad interior. Si bien es verdad que se han realizado avances, no menos verdad es que aún existen una serie de deficiencias y lagunas que obstaculizan una respuesta firme y contundente al fenómeno terrorista.

Para colmar estas deficiencias, resulta imprescindible por un lado actualizar y armonizar los instrumentos jurídicos, y por otro lado, mejorar urgentemente el intercambio de información entre las autoridades competentes de los Estados miembros, así como realizar la interconexión de todos los sistemas de información existentes, mejorar la seguridad de las fronteras y trabajar a nivel de cooperación judicial con las autoridades en Siria en vista de obtener pruebas fidedignas de las actividades ahí realizadas por los retornados.

BIBLIOGRAFÍA

Acción Común de 20 de diciembre de 1996 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se establece un programa común para el intercambio, la formación y la cooperación de las autoridades policiales y aduaneras (OISIN) (97/12/JAI).

Actuación consecutiva a la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015 sobre antiterrorismo: informe sobre la aplicación de las medidas. Doc. 9422/1/15 REV 1.

Agenda Europea de Seguridad, COM (2015), 185 final, de 28.4.2015.

Commission staff working document. Accompanying the document: *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of Council Framework Decision 2008/919/JHA amending Framework Decision 2002/475/JHA on Combating Terrorism.* (COM (2014) 554 final). Brussels, 5.9.2014. SWD (2014) 270 final.

Comisión de las Comunidades Europeas. *Libro Blanco relativo al intercambio de información sobre condenas penales y al efecto de estas en la Unión Europea (SEC (2005)63).* Bruselas, 25.01.2005, COM (2005), 10 final.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 10 de mayo de 2005. *Programa de La Haya: diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia.* COM (2005), 184 final. *DOUE C 236*, de 24.9.2005.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Prevenir la radical-*

- ización hacia el terrorismo y el extremismo violento: una respuesta más firme de la UE.* Bruselas, 15.I.2014, COM (2013), 941 final.
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *Refuerzo de la cooperación en materia de aplicación de la ley en la UE: Modelo Europeo para el Intercambio de Información (EIXM).* COM/2012/0735 final.
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *Sistemas de información más sólidos e inteligentes para la gestión de las fronteras y la seguridad.* Bruselas, 6.4.2016, COM (2016), 205 final.
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *Fronteras Inteligentes: opciones y camino a seguir.* Bruselas, 25.10.2011. COM (2011), 680 final.
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo Europeo. *Aplicación de la Agenda Europea de Seguridad para luchar contra el terrorismo y allanar el camino hacia una unión de la seguridad genuina y efectiva.* Bruselas, 20.4.2016, COM (2016).
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre un sistema europeo de seguimiento de la financiación del terrorismo (TFTS de la UE). Bruselas, 27.II.2013, COM (2013), 842 final.
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *Aplicación de la Agenda Europea de Seguridad: Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito y el uso de armas de fuego y explosivos.* Bruselas, 2.I2.2015, COM (2015), 624 final.
- Consejo de la Unión Europea, comunicado de Prensa. *Directiva relativa a la lucha contra el terrorismo: el Consejo confirma el acuerdo con el Parlamento.* Doc. 716/16 de 5.12.2016.
- Consejo de la Unión Europea. *Informe sobre la Situación de la aplicación de la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015 en materia antiterrorista.* Doc. 14734/15.
- Consejo de la Unión Europea. *Informe sobre la aplicación de la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015, de las Conclusiones del Consejo JAI de 20 de noviembre de 2015 y de las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 de diciembre de 2015.* Bruselas, 4 de marzo de 2016, Doc. 6785/16.
- Council Conclusions on the EU Regional Strategy for Syria and Iraq as well as the ISIL/ Daesh Threat, 16 de marzo de 2015, Doc. 7267/15.*
- Council of Europe. Committee of Experts on Terrorism (CODEXTER). *Profiles on Counter Terrorism Capacity.* February 2014.
- Council of European Union. Criminal Justice Response to the Phenomenon of Foreign Fighters: Compilation of Replies, «Annex X». Doc. 5206/2/15 REV.
- Council of European Union. *Outline of the Counter Terrorism Strategy for Syria and Iraq, with Particular Focus on Foreign Fighters, 16 de enero de 2015, Doc. 5369/15.*

- Decisión del Consejo, de 28 de junio 2001, por la que se establece una segunda fase del programa de fomento, intercambio, formación y cooperación entre los servicios represivos (OISIN II), Diario Oficial L 186, de 07.07.2001.*
- Decisión (UE) 2015/1914 del Consejo de 18 de septiembre de 2015 relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Protocolo Adicional del Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo (CETS Núm. 196), DOUE L 280, 24.10.2015.*
- Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2015 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión (DOUE L 141), de 5.6.2015.*
- Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativa a la utilización de datos del Registro de Nombres de los Pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave. DOUE L 119, de 4.5.2016.*
- Estrategia de Seguridad Interior 2015-2020, Doc. 9798/15.*
- Europol, TE-SAT 2007. EU Terrorism Situation and Trend Report, March 2007.*
- Europol, Unclassified-Basic Protection Level: EU Internet Referral Unit. Year one Report Highlights.*
- Foreign Fighters: Eurojust's Views on the Phenomenon and the Criminal Justice Response.*
- Internal Eurojust Report: Terrorism Convictions Monitor. Issue 18 February 2014.*
- International Centre for Counter Terrorism, The Hague: The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union Profiles, Threats and Policies. DOI: 10.19165/2016.1.02.*
- Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo. BOE Núm. 77, de 31 de Marzo de 2015.*
- Programa de Estocolmo: una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano (2010/C 115/01). DOUE C 115, 4.5.2010.*
- Programa OISIN II. Programa de trabajo anual y convocatoria de propuestas para 2002 (2002/C 66/19). DOCE C 66, de 15.3.2002.*
- Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la lucha contra el terrorismo, y por la que se sustituye la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo. Doc. 2015/0281(COD).*
- Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero*

para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica la Directiva 2009/101/CE. Estrasburgo, 5.7.2016, COM (2016), 450 final.

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 91/477/CEE del Consejo, sobre el control de la adquisición y tenencia de armas. Bruselas, 18.11.2015, COM (2015), 750 final.

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión Marco 2009/315/JAI del Consejo en lo que respecta al intercambio de información sobre nacionales de terceros países y al Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (ECRIS) y por la que se sustituye la Decisión del Consejo 2009/316/JAI. Bruselas, 19.1.2016, COM (2016) 7 final.

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Sistema de Entrada/Salida (EES) para registrar los datos de entrada y salida de los nacionales de terceros países que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. Bruselas, 28.2.2013, COM (2013), 95 final.

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan el Reglamento (CE) 2007/2004, el Reglamento (CE) 863/2007 y la Decisión 2005/267/CE. Estrasburgo, 15.12.2015, COM (2015), 671 final. Doc. 2015/0310 (COD).

Reglamento (CE) 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de julio de 2008 sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (Reglamento VIS). DOUE L 218, de 13.8.2008.

Reglamento (CE) 2580/2001 del Consejo de 27 de diciembre de 2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo. DOCE L 344, de 28.12.2001.

Reglamento de Ejecución (UE) 2015/2403 de la Comisión de 15 de diciembre de 2015 por el que se establecen orientaciones comunes sobre las normas y técnicas de inutilización de las armas de fuego para garantizar que las armas de fuego inutilizadas lo sean irreversiblemente. DOUE L 333, de 19.12.2015.

Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2016 por el que se establece un Código de Normas de la Unión para el Cruce de Personas por las Fronteras, conocido como el Código de Fronteras Schengen. DOUE L 77, de 23.3.2016.

Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2016 relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) y por el que se sustituyen y derogan las Decisiones 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI y 2009/968/JAI del Consejo. DOUE L 135, de 24.5.2016.

Reglamento (UE) 98/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de enero de 2013 sobre la comercialización y la utilización de precursores de explosivos. DOUE L 39, de 9.2.2013.

Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU (CSNU) 2178 (2014) sobre las amenazas a la paz y la seguridad causadas por actos terroristas a nivel internacional adoptada el 24 de septiembre 2014.

Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de noviembre de 2015, sobre la prevención de la radicalización y el reclutamiento de ciudadanos europeos por organizaciones terroristas (2015/2063(INI)).

Resolución del Parlamento Europeo sobre las medidas de lucha contra el terrorismo (2015/2530(RSP)).

Documentos académicos

DE LA CUESTA, J.L.: *Legislación antiterrorista en España, SOS Attentats, Terrorisme, victimes et responsabilité pénale internationale*, París 2003, (ISBN: 2-7021-3426-2).

REVENGA SÁNCHEZ, M.: «Garantizando la libertad y la seguridad de los ciudadanos en Europa: sobre nobles sueños y pesadillas en la lucha contra el terrorismo», publicado en *Parlamento y Constitución. Anuario*. Año 2006-2007, Núm. 10.

THIEUX, L: «La Unión Europea frente al terrorismo global», *Rev. Papelets*, Núm. 86, 2004, pp. 95-103.

Páginas Web

France Diplomatie, 2013. <http://www.diplomatie.gouv.fr/es/asuntos-globales/defensa-y-seguridad/terrorismo/>.

Global Legal Monitor. Germany: New Anti-Terrorism Legislation Entered Into Force. <https://www.loc.gov/law/foreign-news/article/germany-new-anti-terrorism-legislation-entered-into-force/>.

Artículo recibido: 11 de agosto de 2016.

Artículo aceptado: 7 de marzo de 2017.
