

Marina Avila Navarro

**EL DESENVOLUPAMENT DE LA POLÍTICA ANTITERRORISTA DE LA UNIÓ
EUROPEA:** La contribució dels fets als discursos polítics i a les mesures
dissenyades per l'erradicació del fenomen

Treball Final de Grau
dirigit per
Dra. Maria Esther Jordana Santiago

Universitat de Girona
Facultat de Dret
Grau en Ciències Polítiques i de l'Administració
Curs 2021/2022
Convocatòria Maig 2022

ÍNDIX

INTRODUCCIÓ	2
--------------------------	---

CAPÍTOL I

PRIMERA FASE DE LA POLÍTICA ANTITERRORISTA DE LA UNIÓ EUROPEA: dels atemptats a Nova York als fets de Madrid i Londres

1.1. Antecedents	4
1.2. La resposta de la Unió Europea als atemptats de l'11S	8

CAPÍTOL II

SEGONA FASE DE LA POLÍTICA ANTITERRORISTA DE LA UNIÓ EUROPEA: dels atemptats de Madrid i Londres als fets de París

2.1. La resposta de la Unió Europea als atemptats de Madrid i Londres	15
2.2. Canvis en la resposta de la lluita contra el terrorisme: l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa el 2009	20

CAPÍTOL III

TERCERA FASE DE LA POLÍTICA ANTITERRORISTA DE LA UNIÓ EUROPEA: dels atemptats de París als fets de l'Afganistan

3.1. Resposta de la Unió Europea als atemptats de París	24
3.2. Resposta de la Unió Europea als atemptats terroristes a Europa i l'arribada al poder dels talibans a l'Afganistan el 2021	31

CONCLUSIONS	35
--------------------------	----

BIBLIOGRAFIA	38
---------------------------	----

INTRODUCCIÓ

En els últims anys el fenomen terrorista ha augmentat la preocupació dels Estats membres per la seguretat de la Unió Europea, sent un dels temes més rellevants a tractar degut a diferents atemptats que han tingut lloc a territori europeu. El fenomen terrorista tal i com el concebem, va començar a prendre forma al segle XX i s'ha anat mantenint fins els nostres dies.

Aquest treball d'investigació té com a objectiu principal analitzar la forma en que la Unió Europea va considerar el terrorisme com una greu amenaça i com s'ha anat perfilant des dels atemptats terroristes a Nova York fins a l'actualitat, identificant les mesures que ha pres la Unió Europea per erradicar el terrorisme dins les seves fronteres i valorar-les en termes d'efectivitat. A partir de l'establiment de l'objectiu, sorgeix la pregunta:

De quina manera els atacs i incidents més destacats per l'occident influeixen a la política antiterrorista de la UE?

La finalitat d'aquest treball és analitzar com es va modificant la percepció de l'amenaça del terrorisme a partir dels diferents fets i de l'anàlisi de la construcció d'una política antiterrorista de la Unió Europea des del 2001 fins el 2021, veure quines estratègies, plans d'acció, declaracions, decisions i directives s'han anat adoptant i si han provocat un abans i després a la política antiterrorista. També, s'analitzarà si els incidents terroristes més destacats per occident han influenciat a l'elaboració de la política i de quina manera ho han fet.

L'anàlisi intentarà respondre les següents cinc subpreguntes:

- Són efectius els instruments per afrontar el terrorisme?
- Les mesures, són aprovades abans dels atemptats o s'han elaborat com a reacció?
- En quins períodes s'ha incrementat i intensificat la necessitat de resposta davant la problemàtica del terrorisme?
- Han sigut efectives les mesures adoptades per la lluita contra el terrorisme o posteriorment han hagut de modificar-se?

- La política antiterrorista s'ha actualitzat adequadament per fer front als reptes actuals?

Per tal de respondre aquests interrogants es dividiran els esdeveniments en tres períodes temporals, marcats per una data clau, l'11 de setembre de 2001, amb els atacs terroristes a Estats Units fins actualment, amb la possessió de poder dels talibans a l'Afganistan l'any 2021. El treball s'estructura en tres capítols, que s'identifiquen amb els tres períodes, cada capítol encapçala un nou atac terrorista que va provocar que la Unió Europea actués. El primer capítol s'inicia amb els antecedents abans de l'11-S i acaba l'any 2004, el segon capítol és des dels atacs terroristes de Londres i Madrid l'any 2004 fins l'any 2015 i finalment, el tercer capítol va des dels atacs terroristes a París del 2015 i els diferents microatacs a tot Europa fins a l'arribada al poder dels talibans a l'Afganistan l'any 2021.

CAPÍTOL I

PRIMERA FASE DE LA POLÍTICA ANTITERRORISTA DE LA UNIÓ EUROPEA: dels atemptats a Nova York als fets de Madrid i Londres

El fenomen del terrorisme internacional comença a deixar petjada a la Unió Europea a partir dels atemptats de l'11-S, però en aquest primer capítol podrem veure com aquesta problemàtica ha estat sobre la taula des de molt abans, no com un fenomen amb la importància que se li acabarà donant més tard però sí amb el propòsit d'iniciar accions per tractar-ho. Amb l'esclat dels atemptats a Estats Units, la Unió Europea va començar a adoptar mesures més series i més enfocades a la seguretat per donar resposta a la problemàtica. En aquesta etapa es tractarà el fenomen terrorista de manera més completa que abans, s'observarà la diferència que hi havia entre el període abans del 2001 i després, amb els atemptats de l'11-S, amb les seves respectives mesures i avenços cap a una major seguretat adequades a aquell moment.

1.1. Antecedents

La necessitat de formular i desenvolupar una política europea efectiva en matèria de seguretat ha sigut constant, pràcticament des de la integració europea. A partir del Tractat de la Unió Europea (TUE), conegut com el Tractat de Maastricht de 1992, va conferir certes competències a la Unió creades pel mateix Tractat, les quals es classificaven en tres grans grups coneguts com a "pilars": el primer pilar estava format per les Comunitats Europees, el segon per la Política Exterior i de Seguretat Comú (PESC) i el tercer pilar per la cooperació en els àmbits de la Justícia i Assumptes d'Interior (JAI)¹. El Tractat de Maastricht va modificar els anteriors Tractats europeus creant una Unió Europea basada en aquests tres pilars.

Encara que els inicis del Tractat de la Unió Europea van tenir un gran impuls, es van frenar quan Europa va travessar una profunda crisi econòmica amb taxes de desocupació molt altes, que es va reflectir en la incapacitat de projectar una política

¹ Sokolska, I. (2021). *Los Tratados de Maastricht y Ámsterdam*. Fichas técnicas sobre la Unión Europea del Parlamento Europeo de 09.2021. Disponible a: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.1.3.pdf [darrera consulta 07.03.2022].

exterior comú. Aquesta crisi va suposar que la ratificació del Tractat fos més tard del previst, va entrar finalment en vigor l'1 de novembre de 1993².

La lluita contra el terrorisme estava situada en el tercer pilar de la cooperació policial i judicial en matèria penal, que tracta assumptes d'interès comuns per tots els Estats membres com el terrorisme, immigració, política d'asil, tràfic de drogues, delinqüència internacional, duanes i cooperació judicial³. A partir del Tractat de la Unió Europea (TUE)⁴, es comença a donar més importància a la lluita contra el fenomen terrorista destacant la creació d'una Oficina Europea de Policia, denominada Europol a partir d'un Conveni l'any 1995 basat en l'article K.3 del TUE, creat pels Estats membres de la Unió Europea⁵. En el Conveni d'Europol especificava l'objectiu de la creació d'aquesta Oficina, que consistia a millorar l'eficàcia dels serveis competents dels Estats membres i la cooperació entre els mateixos per la prevenció i la lluita contra el terrorisme, el tràfic il·lícit i altres formes de delinqüència internacional⁶. Amb la creació de l'Oficina Europea de Policia, destacava la progressiva evolució de crear un Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia (ELSJ) a la Unió Europea amb una lliure circulació de persones amb l'entrada en vigor de l'Acord Schengen l'any 1985 que la seva aplicació real no va ser fins a l'any 1995 amb l'abolició del control de les fronteres interiors de 7 països membres de l'Espai Schengen que des de llavors, ha suposat una tendència de ràpid desenvolupament i expansió⁷. Amb l'abolició de fronteres interiors suposava una lliure circulació de la delinqüència dins el territori de l'Espai Schengen, per poder portar una acció comuna per la prevenció de la delinqüència era necessari la creació d'Europol. En incloure el terrorisme entre les seves competències, va permetre que al

² Brito. M. (2017). *A 25 años de la firma del Tratado de Maastricht, piedra fundacional de la Unión Europea*. Instituto de Relaciones Internacionales.

³ Ocaña, J.C. (2000). *La Unión Europea: el proceso de integración y la ciudadanía europea. El tratado de la Unión Europea o de Maastricht 1992*. Clío: History and History Teaching, nº18. Disponible a: <http://clio.rediris.es/udidactica/maastricht.htm> [darrera consulta 07.03.2022].

⁴ Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, *DOUE* C 83 de 30.3.2010, p.13.

⁵ Acto del Consejo, de 26 de julio de 1995, relativo al establecimiento del Convenio, basado en el artículo K.3 del tratado de la Unión Europea, por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio Europol), *DOUE* C 316 de 27 de noviembre de 1995, p.1.

⁶ *Ibid.*, art.2.

⁷ Acuerdo de Schengen (2013). *Schengen visa info*. [recurs online] Disponible a: <https://www.schengenvisainfo.com/es/acuerdo-de-schengen/> [darrera consulta 07.03.2022].

començament de les seves activitats l'any 1999 es pogués ocupar d'aquesta amenaça⁸.

L'any 1997 es va firmar a Amsterdam el Tractat el qual modificava el TUE, els Tractats constitutius de les Comunitats Europees i altres actes⁹. El Tractat d'Amsterdam va entrar en vigor l'any 1999, tenia present les carències i insuficiències que el tercer pilar venia arrossegant des de la seva institucionalització pel Tractat de Maastricht, volent millorar el seu disseny. La finalitat de la reforma era aproximar i coordinar la cooperació intergovernamental en matèria penal al comunitari, a l'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia¹⁰. Això va permetre que, el Consell a proposta de la Comissió o d'un Estat membre amb prèvia consulta al Parlament Europeu, decidissin per unanimitat comunitaritzar la cooperació policial i judicial en matèria penal, fent que els principals protagonistes del tercer pilar siguessin els Estats membres i el Consell¹¹. L'objectiu d'aquesta cooperació dins del tercer pilar era oferir als ciutadans un alt grau de seguretat dins un Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia, elaborant accions comunes entre els Estats membres en la cooperació policial i judicial en matèria penal, mitjançant la prevenció i la lluita contra el racisme i la xenofòbia per un costat i per l'altre el terrorisme, tràfic d'éssers humans, entre altres¹². El tractat fomentava la cooperació policial de totes les autoritats competents dels Estats membres mitjançant l'Europol i també, establia que la funció d'Europol era donar suport a les actuacions de les autoritats policials per la prevenció del terrorisme i altres formes de delinqüència¹³.

Per situar la lluita contra el fenomen terrorista en la seva conjuntura més important, és a partir del Consell Europeu que es va celebrar a Tampere, els dies 15 i 16 d'octubre de 1999, on van començar els treballs sobre la creació de l'Espai de

⁸ Albaladejo, J. (2019). *La política de la UE contra el terrorisme (I): del Tratado de Maastricht a la Estrategia de Seguridad Interior*. Real Instituto Elcano, p. 8.

⁹ Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, *DOUE C* 340 de 10 de noviembre de 1997, p.1.

¹⁰ Fuentetaja, J.Á, (2008). *Las agencias europeas de cooperación policial y judicial*. Revista de derecho de la Unión Europea, nº10, pp. 51-93, p.51.

¹¹ *Ibid.*, p.52.

¹² *Ibid.*, p. 52.

¹³ Art. 88.1 de la Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, *DOUE C* 83 de 30.3.2010.

Llibertat, Seguretat i Justícia a la Unió Europea¹⁴. En aquest Consell, hi havia una gran dificultat en incloure el terrorisme com a una de les prioritats de la Unió Europea. Va atorgar un valor preeminent al principi de reconeixement mutu, identificant-lo com “la pedra angular de la cooperació judicial i penal de la Unió”¹⁵.

Segons les Conclusions de la presidència del Consell Europeu de Tampere, s’apuntava fer front a la lluita contra totes les formes de delinqüència, protegint els drets de les persones i dels agents econòmics¹⁶. En les 62 mesures acordades a Tampere, no hi havia cap referència al terrorisme. Certament, es van establir mesures rellevants per la cooperació judicial i policial, però totes estaven enfocades a reforçar la xarxa d’autoritats nacionals competents en matèria de prevenció de delictes, les principals prioritats de la cooperació era la delinqüència juvenil, urbana, relacionada amb les drogues i el blanqueig de capitals¹⁷. En aquesta reunió, es demanava que s’agilitzessin els processos formals d’extradició entre els Estats membres¹⁸, creant l’*euroordre*, o més correctament, l’Ordre Europea de Detenció i Entrega (OEDE), facilitant les entregues de terroristes, que va entrar en vigor l’any 2003.

A les Conclusions de Tampere, es van establir mesures molt importants per la cooperació judicial en matèria penal, però totes estaven destinades a fer front a la delinqüència organitzada en el seu conjunt. Es demanava que es creessin equips d’investigació, per lluitar contra el tràfic de drogues, el tràfic d’éssers humans, i que en aquests equips, participessin representants de l’Europol¹⁹. Juntament, per reforçar la lluita contra la delinqüència organitzada, el Consell va establir la necessitat de crear una unitat permanent de la cooperació judicial, consagrat al Tractat de Niça com Eurojust per reforçar la lluita contra la delinqüència²⁰. La seva activitat consistia a facilitar la coordinació de fiscalies nacionals i en donar suport a les investigacions penals en cas de delinqüència organitzada, basant-se en l’anàlisi d’Europol²¹.

¹⁴ Conclusiones de la Presidencia del Parlamento Europeo de Tampere, de 15 y 16 de octubre de 1999.

¹⁵ Jordana, M. (2018). *El proceso de institucionalización de Eurojust y su contribución al desarrollo de un modelo de cooperación judicial penal de la Unión Europea*, Marcial Pons, p.33.

¹⁶ Punt 40 de las Conclusiones de la Presidencia..., *op.cit.*

¹⁷ *Ibid.*, punt 42.

¹⁸ *Ibid.*, punt 35.

¹⁹ *Ibid.*, punt 43.

²⁰ *Ibid.*, punt 44.

²¹ *Ibid.*, punt 44.

A l'espera de la creació d'Eurojust previst al Tractat, el Consell va crear el desembre de 2000, una Unitat provisional de cooperació judicial, coneguda com a Pro Eurojust, que va entrar en funcionament l'any 2001²².

La Unió Europea va adoptar nombroses mesures específiques per combatre el terrorisme i la delinqüència organitzada que entre elles, figura la Decisió del Consell de 1998, que s'encomanava a Europol la lluita contra els delictes comesos o que es podien cometre en el marc d'activitats terroristes que atemptessin contra la vida, la llibertat o els béns de les persones²³; l'Acció Comuna 96/610/JAI del Consell de 1996, relativa a la creació d'un directori de competències, tècniques i coneixements antiterroristes entre els Estats membres de la Unió Europea²⁴; l'Acció comuna 98/428/JAI del Consell de 1998, per la que es crea una xarxa judicial europea, amb competències sobre delictes de terrorisme²⁵; i la Recomanació del Consell de 1999 relativa a la cooperació a la lluita contra el finançament de grups terroristes²⁶, però totes aquestes mesures, van ser insuficients un cop esclatessin els atemptats de Nova York.

1.2. La resposta de la Unió Europea als atemptats de l'11S

A partir dels atemptats de Nova York, l'amenaça terrorista va fer un gir cap a una nova visió i percepció de la magnitud que suposava aquest fenomen, destinada al terrorisme, però amb certes carències. A escala mundial els atemptats de l'11-S, van suposar un enfocament totalment diferent del que era abans i va portar al fet que sorgissin diferents formes d'afrontar-lo. Abans dels atemptats, la percepció del risc terrorista a Europa era asimètrica, ja que no totes les societats europees es van veure

²² Fuentetaja, J.Á. (2006). *Las agencias europeas de la cooperación ...*, op. cit., p. 76.

²³ Decisión del Consejo, de 3 de diciembre de 1998, por la que se encomienda a Europol la lucha contra los delitos cometidos o que puedan cometerse en el marco de actividades terroristas que atenten contra la vida, la integridad física, la libertad o bienes de las personas, *DOUE* C 26 de 30.1.1999, p.22.

²⁴ Acción común 96/610/JAI del Consejo, de 15 de octubre de 1996, sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa a la creación y mantenimiento de un Directorio de competencias, técnicas y conocimientos antiterroristas especializados para facilitar la cooperación antiterrorista entre los Estados miembros de la Unión Europea, *DOUE* L 273 de 25.10.1996, p.1.

²⁵ Acción común 98/428/JAI del Consejo, de 29 de junio de 1998, sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se crea una red judicial europea, *DOUE* L 191 de 7.7.1998 p.4.

²⁶ Preàmbul de la Decisió marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo, *DOUE* L 164 de 22.6.2002, p.3.

afectades de la mateixa forma pels seus efectes, s'havia establert una percepció comuna a la mesura que els grans atemptats com el dels Estats Units van generalitzar la percepció de vulnerabilitat, així que abans, s'adoptaven diferents percepcions, no només una sola percepció compartida sobre terrorisme²⁷. Entre la UE i els seus Estats membres i per l'altre costat els Estats Units, la concepció era molt diferent; Europa veia el terrorisme com una amenaça que s'havia d'afrontar de forma conjunta, es van adonar que el terrorisme no era com creien, no només era una amenaça interna, si no que podia afectar a qualsevol o a qualsevol lloc del món. Pels Estats Units, el concepte era diferent, era una "guerra global contra el terror", com a conseqüència, va modificar la seva legislació per declarar la guerra a les organitzacions terroristes²⁸.

A partir d'aquesta data, la UE va declarar el terrorisme com una amenaça per la seguretat i l'estabilitat d'Europa i del món, i feia una crida a l'acceleració i reforç dels seus pilars: Justícia, Interior, Política Exterior de Seguretat i Defensa²⁹. Per tant, els atemptats terroristes de l'11 de setembre de 2001 van provocar una redefinició de la política de seguretat de la Unió Europea³⁰. Fins aquell moment, la percepció del risc era diferent, ja que Europa no s'havia vist afectada per aquest fenomen de la mateixa forma a tots els Estats membres, va passar de ser una resposta individual de cada Estat membre a una amenaça compartida enfront del terrorisme. Aquesta nova percepció es veuria plasmada posteriorment al primer document fet pel Consell Europeu després dels atemptats.

Pel que fa a la Unió Europea, la resposta als atemptats es va caracteritzar per un reforç institucional i legislatiu. Pel que fa al punt de vista institucional, predomina el reforç de la cooperació policial i judicial. És important destacar que el Tractat de Niça, va suposar un avenç en normes de caràcter processal, com l'establiment del reconeixement mutu de les resolucions judicials i també, destacava la lluita contra la

²⁷ Arteaga F. *Medidas antiterroristas de la Unión Europea antes y después del 11-M*. Instituto universitario de investigación sobre seguridad interior, p.1.

²⁸ Martínez, P. (2021). *EEUU, 20 años del 11 S: cómo se multiplicó el terror y se socavaron los cimientos del imperio*. Diario el Público 2021. Disponible a: <https://www.publico.es/internacional/11-s-eeuu-20-anos-11-s-multiplico-terror-socavaron-cimientos-imperio.html#analytics-buscador:listado> [darrera consulta 10.03.2022].

²⁹ Moran Blanco, S. (2010). *La Unión Europea y la creación de un espacio de seguridad y justicia. Visión histórica de la lucha contra el terrorismo internacional en Europa*. Anuario español de derecho internacional. Vol. 26, pp. 251- 284, p. 271.

³⁰ *Ibid.*, p. 271.

delinqüència organitzada transfronterera, la repressió de l'amenaça terrorista i l'exploració del potencial d'Europol i Eurojust³¹. El Tractat de Niça va acabar de constitucionalitzar l'Agència Eurojust, capacitant-la per establir una coordinació entre les autoritats nacionals dels Estats membres encarregades de la persecució de delictes; impulsant la col·laboració d'Eurojust a les investigacions de delinqüència transfronterera, tenint en compte els anàlisis d'Europol³². Amb aquestes previsions, va suposar la posada en marxa de l'Eurojust l'any 2002. Es va constituir com un òrgan de la Unió Europea amb personalitat jurídica pròpia, per fomentar i millorar la cooperació i coordinació entre les autoritats³³.

A la part legislativa, la protecció de l'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia es va concretar amb diferents elements fonamentals per la lluita contra el terrorisme. La primera reacció dels atemptats a Nova York va ser el Pla d'Acció multidimensional al Consell Europeu extraordinari de 21 de setembre de 2001, per analitzar la situació internacional dels atemptats terroristes dels Estats Units i donar impulsos necessaris per les accions de la Unió Europea³⁴. El document donava especial rellevància a la lluita contra el terrorisme situant-la en el punt més alt de l'agenda política de la Unió Europea i considerant el terrorisme un repte global. Contenia un conjunt de mesures per reforçar la cooperació judicial i policial, millorar la cooperació entre els mateixos Estats membres³⁵ i acabar contra el finançament del terrorisme, amb l'aprovació de la Directiva 2001/97/CE sobre el blanqueig de capitals³⁶.

Per reforçar la cooperació judicial i policial, es va aprovar la Decisió de marc del Consell de 13 de juny de 2002 sobre la lluita contra el terrorisme³⁷. A causa de

³¹ Jordana, M. (2018). *El proceso de institucionalización de Eurojust ...*, op. cit., p. 36.

³² Art. 31 del Tratado de Niza, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Niza el 26 de febrero de 2001, *DOUE*, C 80 de 10.3.2001.

³³ Decisión 2002/187/JAI del Consejo, de 28 de febrero de 2002, por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia. *DOUE*, L 63 de 6.3.2002, p.1.

³⁴ Conclusiones y Plan de Acción del Consejo Europeo extraordinario de 21 de septiembre de 2001, SN 140.

³⁵ Albaladejo, J. (2019). *La política de la UE contra el terrorismo (I)...*, op. cit., p. 12.

³⁶ Directiva 2001/97/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de diciembre de 2001, por la que se modifica la Directiva 91/308/CEE del Consejo relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales, *DOUE* L 344 de 28.12.2001, p.76.

³⁷ Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo, *DOUE* L 164 de 22.6.2002, p.3.

l'evident càrrega política d'aquest tipus de crims, els intents previs d'aproximar les respostes europees a l'amenaça terrorista en el camp policial i judicial havien tingut poc èxit sent aquesta mesura un avenç tenint en compte que només sis dels quinze Estats membres tenien una legislació antiterrorista el setembre del 2001³⁸. A la Decisió, per primera vegada, es va crear una definició comuna del fenomen terrorista, entenent un grup terrorista com *“tota organització estructurada de més de dues persones, establerta durant un cert període de temps, que actua de manera concertada amb la finalitat de cometre delictes de terrorisme”*³⁹. Tipifica les conductes terroristes i estableix sancions i disposicions sobre la protecció a les víctimes. És important destacar que la Decisió feia esment de l'article 31.e del Tractat de la Unió Europea, amb la idea que elements constitutius del delicte s'han de perseguir amb la mateixa intensitat en tot el territori de la Unió Europea, sigui per la seva dimensió transfronterera o per la seva especial gravetat⁴⁰. Com a resultat directe, la Decisió de marc facilitava la cooperació policial i judicial⁴¹. Va permetre una col·laboració policial i judicial penal més eficaç contra el terrorisme, ja que una noció comuna del que constitueix l'amenaça permet aplicar fàcilment els convenis d'extradició i les mesures de reconeixement mutu⁴². Les mesures que faciliten l'extradició entre els Estats membres, servien per evitar que els terroristes aprofitessin aquesta llibertat de circulació per assegurar la seva impunitat⁴³. Aquesta decisió va suposar una condició prèvia pel desenvolupament de qualsevol forma substancial de governança europea en aquesta àrea, convertint-se la Unió Europea en un actor internacional d'importància en acotar una definició comuna del terrorisme⁴⁴, manifestació que anteriorment en el Pla d'Acció va puntualitzar com a necessària.

Un dels fets remarcables per la cooperació policial i judicial va ser la creació d'una llista comuna d'organitzacions terroristes l'any 2001 que va aconseguir que els Estats Membres arribessin a un acord d'una legislació antiterrorista com una resposta

³⁸ Argomaniz, J. (2010). *El proceso de institucionalización de la política antiterrorista de la Unión Europea*. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, núm. 91, pp. 125-145, p. 129.

³⁹ Art. 2.1. de la Decisión marco 2002/475/2002..., *op. cit.*

⁴⁰ Sorasio, D. (2002). *Los nuevos escenarios para la cooperación en la lucha contra el terrorismo internacional*. Arbor CLXXII, 678, pp. 311-323, p. 312.

⁴¹ *Ibid.*, p. 313.

⁴² Peidro Cid, V. *La lucha contra el terrorismo en la Unión Europea: evolución reciente*. Revista de estudios internacionales, pp. 5- 21, p.7

⁴³ *Ibid.*, p.8.

⁴⁴ Argomaniz, J. (2010). *El proceso de institucionalización...*, *op.cit.*, p. 129.

comuna entre tots els Estats⁴⁵. Aquesta llista, va fer que es millorés la coordinació entre els estats europeus per identificar els suposats terroristes.

Per un altre costat, el Pla d'acció estava d'acord amb el que va manifestar el Consell de Tampere, la creació de l'*euroordre* o l'Ordre Europea de Detenció i Entrega⁴⁶ que es va fundar l'any 2002, una resolució judicial dictada per cada Estat membre per la detenció i l'entrega per un altre Estat membre d'una persona buscada per l'exercici d'accions penals o per l'execució d'una pena o mesura de seguretat privativa de llibertat⁴⁷. La UE va adoptar altres mesures establertes al Pla, com la formació d'Equips Conjunts d'Investigació, on el Consell destacava que aquests equips s'havien de crear prioritàriament per la lluita contra delictes comesos per terroristes⁴⁸.

En l'escenari global marcat pels esdeveniments de l'11 de setembre de 2001 es van intensificar encara més els processos de reflexió entorn dels àmbits de política exterior i seguretat europea, el desembre de 2003, es va aprovar l'Estratègia Europea de Seguretat⁴⁹, coneguda com l'Estratègia Solana, ja que va ser impulsada per l'espanyol Javier Solana durant el període com a secretari general del Consell i Alt Representant de la Política Exterior de la UE⁵⁰. Es van identificar els reptes mundials i les principals amenaces contra la seguretat de la Unió i es reconeixia la complexitat de l'amenaça del fenomen terrorista i la necessitat d'una resposta unida entre tots els Estats membres. Encara que el terrorisme no ocupava un lloc central a l'estratègia, sí que es considerava una amenaça principal, juntament amb la delinqüència organitzada, la descomposició de l'Estat i els conflictes regionals. Fa referència al terrorisme com *"el terrorisme posa en risc vides humanes, suposa grans despeses, pretén socavar l'obertura i la tolerància de les nostres societats i representa una creixent amenaça estratègica per tota Europa. Els moviments terroristes compten*

⁴⁵ Decisión (PESC) 2021/1192 del Consejo de 19 de julio de 2021 por la que se actualiza la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición Común 2001/931/PESC sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo, *DOUE* L 258 de 20.7.2021, p.42.

⁴⁶ Decisión marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros. *DOUE* L 190 de 18.7.2002, p.1.

⁴⁷ Art. 1.1. de la Decisión marco 2002/584/JAI..., *op. cit.*

⁴⁸ Decisión marco 2002/465/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a los equipos conjuntos de investigación, *DOUE*, L 162 de 20.6.2002, p.1.

⁴⁹ Solana, J. (2003). *Estrategia europea de seguridad, una europa segura en un mundo mejor*. Consejo de la Unión Europea. Comunidades Europeas, 2009.

⁵⁰ Albaladejo, J. (2019). *La política de la UE contra el terrorismo (I)*, *op. cit.*, p. 14.

*cada vegada més amb abundants recursos, estan interconnectats per xarxes electròniques i estan disposats a recórrer a la violència sense límits i causar incomptables víctimes*⁵¹. Des del punt de vista del terrorisme, és important destacar que es va consolidar el canvi de posició que s'hi havia produït després dels atacs terroristes a EEUU, però no van ser suficients, encara que l'estratègia admetia que l'amenaça terrorista afectava a tot el conjunt d'Europa, com a objectiu, com a base de residència i planificació, no abordava la qüestió amb profunditat, al no considerar-se aquesta lluita com una prioritat real de la Unió Europea⁵².

En el seu conjunt, les mesures adoptades després de l'11-S van ser les adequades a les necessitats d'aquell moment, van ser de resposta ràpida per part de la Unió Europea per adaptar-se a la situació que es trobaven, també es va intentar aproximar la cooperació entre tots els Estats membres que en aquell moment formaven part de la Unió Europea cap a una coordinació i acció conjunta. Dies abans de l'11-M, Javier Solana va presentar un informe intern en el qual destacava el dèficit en l'impuls dels acords en matèria contra terrorista.

Aquest informe, finalitzat abans de l'11-M, destacava que alguns Estats membres no havien implementat acords de la Unió com l'Ordre Europea de Detenció i Entrega (OEDE), i que hi havia carències de recursos per tenir un paper significatiu a la lluita contra el terrorisme⁵³. Responia a la preocupació de presentar propostes concretes per implementar la dimensió "antiterrorista" a l'Estratègia de Seguretat Europea del 2003. Subratllava que la responsabilitat de la lluita contra el terrorisme era dels Estats membres, la Unió Europea només hauria d'intervenir per aportar "valor afegit" a l'acció dels Estats⁵⁴. A més, la coordinació entre els funcionaris de la Unió que treballaven a camps policials, assumptes exteriors i política de defensa era molt pobre. No va ser

⁵¹ Solana, J. (2003). *Estrategia europea de seguridad....*, op. cit., p. 30.

⁵² Aguilera, M (2006). Sánchez Delgado, C, Sánchez Gómez, F. (2006). *La lucha contra el terrorismo en la Unión Europea*. Artículo de revista del Boletín de Información (Ministerio de Defensa), p.3.

⁵³ Díaz Fernández, A (2010). *La construcción de una capacidad de inteligencia durante las presidencias españolas de la Unión Europea*. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, núm. 91, pp. 148-171, p.152.

⁵⁴ Le monde (2004). *Javier Solana dresse un bilan accablant des actions européennes en matière de terrorisme*. Disponible a: https://www.lemonde.fr/archives/article/2004/03/18/javier-solana-dresse-un-bilan-accablant-des-actions-europeennes-en-matiere-de-terrorisme_357186_1819218.html [darrera consulta 12.03.2022].

estrany que, després dels atemptats de l'11 de març a Madrid, es confeccionés un nou pla d'acció que pogués donar resposta a les deficiències que destacava Solana al seu informe.

CAPÍTOL II

SEGONA FASE DE LA POLÍTICA ANTITERRORISTA DE LA UNIÓ EUROPEA: dels atemptats de Madrid i Londres als fets de París

En la segona etapa de la política, ens trobem que la Unió Europea es consciència sobre la gravetat de l'assumpte al perpetrar-se els primers atemptats de magnitud a territori europeu. Es començarà a adoptar mesures per donar resposta a els fets i també, s'enfocaran a un principal enemic terrorista com és el terrorisme gihadista.

2.1. La resposta de la Unió Europea als atemptats de Madrid i Londres

L'any 2004, Espanya va patir un atac terrorista, concretament a Madrid, considerat dels més greus dins d'Europa per la magnitud de morts. L'entorn de seguretat en aquell moment era cada vegada més obert, sense fronteres i exposat a una amenaça difícil de predir com és el terrorisme⁵⁵. Els atemptats de Madrid, són considerats com els primers grans atemptats perpetrats per la cèl·lula gihadista a territori europeu i el major atemptat a Europa⁵⁶. Des d'aquell moment, es va constatar que el terrorisme era capaç d'atacar al territori dels Estats membres de la Unió. L'11 de març es va declarar com a dia Europeu en memòria a les víctimes del terrorisme, creat per la Comissió Europea per commemorar els atemptats⁵⁷.

En aquesta etapa, la Unió Europea no va fer un gir en la seva estratègia global de la lluita contra el terrorisme com va succeir als atemptats de l'11-S, però es va prendre encara més consciència de la insuficiència dels instruments adoptats arrel dels atemptats de 2001. A partir de Madrid l'11 de març de 2004 i Londres el 7 de juliol de 2005, es van posar en marxa noves iniciatives i es va lluitar per consolidar l'aplicació de les ja acordades anteriorment. Cal destacar que moltes de les mesures adoptades al Consell Europeu de 21 de setembre de 2001, encara no s'havien implementat pels

⁵⁵ Lacueva Nájara, J.J. (2016). *Los instrumentos de la Unión Europea frente al terrorismo internacional. Europol y cooperación en la Unión Europea*. Universidad de Zaragoza, p.10.

⁵⁶ Pagazaurtundúa, M. (2016-2017). *Libro blanco y negro del terrorismo en Europa*. Alianza de los demócratas y liberales por Europa (ALDE), p. 38.

⁵⁷ Comisión Europea. *Declaración de la Comisión: Día Europeo en Recuerdo a las víctimas del terrorismo* [recurs online]. Bruselas, 10 de marzo de 2021. Disponible a: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/es/statement_21_1081/STATEMENT_21_1081_ES.pdf [darrera consulta 16.03.2022].

governos nacionales, l'any 2004, hi havia nou Estats que encara no havien transposat completament la Decisió de marc sobre la lluita contra el terrorisme⁵⁸, nou Estats membres seguien sense implementar la Decisió sobre els Equips Conjunts d'Investigació⁵⁹, i concretament Itàlia, mostrava problemes significatius en la ratificació de OEDE⁶⁰.

Amb la mobilització social i política de la UE després dels atemptats de l'11-M, els responsables de la seguretat europea van posar en moviment una sèrie d'iniciatives per fer front a la situació⁶¹, ja que es van anar incrementar cada vegada més la pressió i la lluita terrorista es va convertir a un espai de polítiques diferenciades a escala europea. S'ha de destacar que mentre les mesures posteriors al 11-S van ser influenciades pels previs compromisos de la UE, la política que es va seguir després dels atemptats de Madrid es va ajustar més adequadament a l'amenaça terrorista⁶².

Les deficiències en les mesures aprovades anteriorment, l'escassetat de recursos i la insuficient cooperació, va portar al fet que els dies posteriors als atemptats de l'11-M, es fessin reunions dels ministres d'Interior i Justícia de la Unió Europea que van acabar amb l'aprovació de la Declaració sobre la Lluita contra el terrorisme⁶³. En la Declaració del Consell Europeu es manifestava la solidaritat amb les víctimes, famílies i del poble espanyol, i també feia èmfasis que la solidaritat i l'acció col·lectiva seria el que podria derrotar al terrorisme⁶⁴.

Entre les mesures 14 mesures adoptades, s'inclouïa una clàusula de solidaritat prevista a l'article 42 de la Constitució per Europa, que més endavant es veuria plasmada al Tractat de Lisboa l'any 2009⁶⁵. Es manifestava la voluntat de tots els Estats membres que apliquessin amb totalitat les mesures de cooperació existents, tant les legislatives

⁵⁸ Argomaniz, J. (2010). *El proceso de institucionalización de la política...*, op.cit., p. 133.

⁵⁹ Decisión marco 2002/465/JAI del Consejo de 13 de junio de 2002, relativa a los equipos conjuntos de investigación. *DOUE* L 162 de 20.6.2002, p.1.

⁶⁰ Decisión marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros. *DOUE* L 190 de 18.7.2002, p.1.

⁶¹ Arteaga Martín, F. *Medidas antiterroristas de la Unión Europea...*, op. cit., p.5.

⁶² Argomaniz, J. (2010). *El proceso de institucionalización de la política...*, op.cit., p. 133 i 134.

⁶³ Document 7906/04 del Consell, de 29 de març de 2004. *Nota de la Secretaria General. «Declaración sobre la lucha contra el terrorismo».*

⁶⁴ *Ibid.*, punt 1.

⁶⁵ *Ibid.*, punt 2.

com institucionals⁶⁶. En matèria legislativa, es volia adoptar normatives com l'euroordre i les decisions de marc relacionades amb la lluita contra el terrorisme⁶⁷. En matèria institucional, el Consell demanava que es garantís la cooperació entre les forces i els cossos de seguretat intercanviant informació per lluitar de forma més àmplia. Especialment, es demanava que s'utilitzés com més aviat millor l'Eurojust i que els Representants d'Eurojust i Europol s'associessin tan aviat com es pogués⁶⁸. A més, es plantejava "crear un càrrec de coordinador de la lluita contra el terrorisme"⁶⁹. El document destacava, per primera vegada, unes línies d'acció perfilant set objectius estratègics generals, aquests objectius eren: aprofundir la cooperació internacional; impedir l'accés als grups terroristes al finançament; investigar i processar membres de grups terroristes; protegir els sistemes de transports i assegurar un control efectiu de fronteres; millorar la capacitat de resposta dels Estats als atemptats; tractar el problema del suport i el reclutament a grups terroristes; donar suport a tercers estats en la lluita contra el terrorisme i acompanyar el compromís dels Estats membres a assistir a qualsevol Estat membre que fos víctima d'un atemptat⁷⁰. Paral·lelament a la Declaració, el pla d'acció va ser renovat establint aquests propòsits estratègics⁷¹.

Transcorreguts els cinc anys de vigència del Programa de Tampere, el Consell Europeu de 4 i 5 de novembre de 2004 va aprovar el Programa de La Haia⁷² i posteriorment el seu corresponent Pla d'Acció⁷³. Aquest impuls va portar a la finalització de l'etapa de Tampere i l'inici d'una altra on l'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia era impulsat en el marc del Tractat de Niça al Programa de La Haia, amb la finalitat de consolidar aquest espai. S'atorgava una rellevància significativa a les qüestions de seguretat⁷⁴, inclosa la lluita contra el terrorisme. En relació amb el

⁶⁶ *Ibid.*, punt 5.

⁶⁷ *Ibid.*, punt 5 a).

⁶⁸ *Ibid.*, punt 5 b).

⁶⁹ *Ibid.*, punt 14.

⁷⁰ Argomaniz, J (2010). *El proceso de institucionalización de la política....*, op. cit., p. 134.

⁷¹ Punt 8 del Document 7906/04 del Consell, op. cit.

⁷² Programa de La Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea (2005-2010), *DOUE*, C 53, de 3.3.2005, p.1.

⁷³ Plan de Acción del Consejo y de la Comisión por el que se aplica el Programa de La Haya sobre el refuerzo de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea, *DOUE* C 198 de 12.08.2005, p.1.

⁷⁴ Jordana, M. (2018). *El proceso de institucionalización de Eurojust*, op. cit., p. 36.

terrorisme es pot observar que va haver un canvi substancial respecte al Programa anterior, ja que va passar a ser considerat una de les principals amenaces en contraposició a l'absència de referències al Programa de Tampere⁷⁵. El Consell Europeu subratllava que com a objectiu per poder combatre i prevenir el terrorisme, els Estats membres havien d'utilitzar serveis d'intel·ligència, l'intercanvi d'informació entre serveis de seguretat, proporcionar una anàlisi estratègic basat en la informació dels serveis d'intel·ligència així com la informació proporcionada per Europol i també, feia especial èmfasi a la importància de combatre el finançament del terrorisme⁷⁶. També, el Consell Europeu demanava que des del punt de vista institucional, els Estats membres capacitessin a Europol perquè en cooperació amb Eurojust, desenvolupessin un paper clau en la lluita de formes greus de delinqüència transfronterera i el terrorisme⁷⁷. També, destacava l'avenç del reconeixement mutu de les resolucions judicials⁷⁸. El Pla d'acció posterior al Programa de La Haia, va servir per solidificar la posició de l'antiterrorisme a l'agenda de la UE presentant mesures en forma de marcadors, atribuint tasques, establint dates límits per assegurar la seva posada a la pràctica, així com numerant a aquells Estats membres que no complien amb les seves obligacions⁷⁹. Les apostes que va fer el Programa, eren comprensibles si es té en compte que es va elaborar durant les negociacions del Tractat pel qual s'estableix una Constitució per Europa⁸⁰.

Després dels brutals atemptats a Londres el 7 de juliol de 2005, la primera acció que es va portar a terme va ser aprovar una Estratègia de la Unió Europea. Londres va implicar canvis importants en la percepció de l'amenaça i en la naturalesa de la resposta⁸¹ que com a resultat, el novembre de l'any 2005, el Consell va aprovar l'Estratègia de Lluita contra el terrorisme⁸². L'Estratègia, es va basar la major part en la Declaració de la lluita contra el terrorisme del 2004 destinada a fer front a l'amenaça terrorista, però més concretament, al terrorisme gihadista que en aquell moment

⁷⁵ Albaladejo, J. (2019). *La política de la UE contra el terrorisme (I)*..., op. cit., p.14 i 15.

⁷⁶ Punt 2.2. del Programa de la Haya: consolidación de la libertad ..., op. cit.

⁷⁷ *Ibid.*, punt 2.3.

⁷⁸ *Ibid.*, punt 3.

⁷⁹ Argomaniz, J. (2010). *El proceso de institucionalización de la política*..., op. cit., p. 134.

⁸⁰ Jordana, M (2018). *El proceso de institucionalización de Eurojust*..., op. cit., p.36.

⁸¹ Argomaniz, J. (2010). *El proceso de institucionalización de la política*..., op. cit., p. 137.

⁸² Document 11469/4/05 del Consell, de 30 de novembre de 2005. *Nota de la Presidencia y el Coordinador de la Lucha contra el Terrorismo. «Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo».*

representava Al-Qaeda i els grups afins amb l'organització terrorista⁸³. Manifestava la necessitat d'una lluita contra el terrorisme de forma global externalitzant el fenomen en la prevenció del terrorisme. Es considerava que la Unió Europea havia procurat adaptar tots els seus recursos a les noves amenaces existents, que a la pràctica significava que la Unió Europea atorgava importància a la CPJP⁸⁴. Europa va assumir clarament que no només era un objectiu, sinó que també formava part de la base del terrorisme internacional, que per això, es va definir una estratègia diferent i complexa⁸⁵ que s'havia de fer des d'una perspectiva global, que començava a ser coherent amb l'Estratègia Europea de Seguretat i s'acabava de complementar amb la nova Estratègia del 2005. La compatibilitat entre la lluita contra el terrorisme i el respecte als drets humans, es destacava expressament a aquella Estratègia. La finalitat era combatre el terrorisme amb un respecte als drets humans. Segons el Consell Europeu, constituïa una de les seves polítiques i no es limitava a combatre el terrorisme a Europa, sinó que es va estendre l'objectiu a tot el món, preservant el respecte als drets humans. Es proposava combatre el terrorisme de forma global, respectant els drets humans, sobre quatre grans objectius: Prevenir, Protegir, Perseguir i Respondre⁸⁶.

La necessitat d'intensificar la cooperació judicial i policial i intercanvi d'informació es palpava des de feia temps, així mateix es va adoptar mesures com la Decisió de marc 2003/48/JAI del Consell, relativa a l'aplicació de mesures específiques de cooperació policial i judicial en la lluita contra el terrorisme⁸⁷ i també, es va adoptar una Decisió de marc 2005/671/JAI relativa a l'intercanvi d'informació i la cooperació sobre delictes de terrorisme l'any 2005⁸⁸. A la Decisió del 2005, el Consell Europeu demanava als

⁸³ Álvarez, I. (2017). *El terrorismo en Europa: libertad versus seguridad*. Universidad de Málaga, p. 15-16.

⁸⁴ Powell, C. Sarroza, A. (2009). *La Unión Europea y la lucha contra el terrorismo global*. Estudios de Política Exterior del Real Instituto Elcano, pp. 128-133, p. 129.

⁸⁵ Aixalà, A. (2007). *La estrategia de la UE ante el terrorismo internacional y la defensa de los derechos y libertades*. Colaboración en obras colectivas de Política Exterior y Parlamento Europeo: hacia el equilibrio entre eficacia y democracia, p. 51-65, p. 55.

⁸⁶ Tinoco, Á. (2016). *La lucha contra el terrorismo en la Unión Europea desde una perspectiva procesal*. Universidad de Sevilla, pp. 440-463, p. 446.

⁸⁷ Decisión 2003/48/JAI del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, relativa a la aplicación de medidas específicas de cooperación policial y judicial en la lucha contra el terrorismo, de acuerdo con el artículo 4 de la Posición Común 2001/931/PESC, *DOUE* L16 de 22.1.2003, p.22.

⁸⁸ Decisión marco 2005/671/JAI del Consejo, de 20 de septiembre de 2005 relativa al intercambio de información y la cooperación sobre delitos de terrorismo, *DOUE* L 253 de 29.9.2005, p.2.

Estats membres que capacitessin Europol perquè, en cooperació amb Eurojust, desenvolupessin un paper clau en la lluita contra la delinqüència transfronterera i el terrorisme mitjançant la posada a disposició d'Europol, amb antelació, la informació que necessites que com a conseqüència, la Decisió demanava que els Estats membres es dediquessin a la millora de les seves dades policials amb ajuda d'Europol⁸⁹.

D'acord en poder fer front a l'increment i el ràpid desenvolupament d'activitats terroristes a territori europeu, es va modificar la Decisió de 2002 per la Decisió de marc del Consell sobre la lluita contra el terrorisme de l'any 2008⁹⁰. El document mostra la preocupació de l'eficàcia que tenen els grups terroristes a recórrer a les tecnologies, en especial Internet⁹¹. La Decisió establia la tipificació dels delictes d'activitats terroristes amb la finalitat de prevenir el terrorisme buscant la reducció de la difusió de materials que podrien induir a les persones a cometre atacs terroristes⁹².

2.2. Canvis en la resposta de la lluita contra el terrorisme: l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa el 2009

L'entrada en vigor del Tractat de Lisboa l'any 2009⁹³, apostava per una remodelació de l'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia que en matèria institucional, implicava una "comunitarització" plena de la cooperació judicial penal⁹⁴. Aquesta reforma situava la CPJP, el control de fronteres i la cooperació policial al Títol V del TFUE. L'article 82 del TFUE basava la cooperació judicial penal en el principi de reconeixement mutu de les sentències i resolucions judicials. L'article 85 del TFUE explicava la funció que tindrà Eurojust, aquest es consolida en el centre de la cooperació penal de la Unió, tenint la capacitat de resoldre conflictes de jurisdicció i facilitar la coordinació i la

⁸⁹ Díaz Fernández, A. M. (2010). *La construcción de una capacidad de inteligencia durante las presidencias españolas de la Unión Europea*. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, núm. 91, p.147-171, p. 151.

⁹⁰ Decisión marco 2008/919/JAI del Consejo de 28 de noviembre de 2008 por la que se modifica la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo. *DOUE* L 330 de 9.12.2008, p.21.

⁹¹ *Ibid.*, punt 3.

⁹² *Ibid.*, preàmbul.

⁹³ Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, *DOUE* C 206 de 17.12.2007, p.1.

⁹⁴ Jordana, M. (2018). *El proceso de institucionalización de Eurojust...*, *op. cit.*, p. 38.

cooperació entre les autoritats dels Estats membres⁹⁵. Dins la cooperació policial, l'article 87 del TFUE preveia el desenvolupament d'aquesta cooperació policial on participarien totes les autoritats competents dels Estats membres, així com a l'article 88 del TFUE, va formalitzar que la funció d'Europol seria donar suport i reforçar l'actuació de les autoritats policials així com la col·laboració per la prevenció del terrorisme i altres formes de violència. Tant el TUE com el TFUE, els dos Tractats que van ser resultat de la reforma de Lisboa, van posar el límit a la dispersió a la que estàvem habituats a regular conjuntament tot el que estava relacionat amb la Política Exterior en títols únics⁹⁶. Va ser important incloure aquests articles als Tractats perquè, les dues matèries són reconduïdes a l'àmbit de la lògica de la integració (procediment legislatiu, instruments jurídics, control judicial, etc.)⁹⁷.

Tanmateix, el Tractat de Lisboa va introduir la clàusula de solidaritat pels atacs terroristes que es produïen dins de les fronteres dels Estats Membres, un dels resultats més visibles de la preocupació de l'amenaça⁹⁸.

L'11-M, va impulsar un nou àmbit en l'Estratègia Europea Antiterrorista, que es va acabar reforçant després dels atemptats de Londres. És així que en la resposta que la UE dona a l'11-M s'introdueix ja una clàusula de solidaritat i l'associació de la PESC a la lluita del fenomen terrorista. El Tractat de Lisboa, el que fa és consolidar jurídicament i políticament el que la Unió Europea feia des de l'11-M⁹⁹. La clàusula de solidaritat tenia com a objectiu aconseguir una estratègia comú antiterrorista, per mobilitzar tots els instruments que disposi la Unió Europea per prevenir o limitar les activitats terroristes dins i fora de la Unió Europea. Aquesta mobilització, va fer que hi hagués una acció conjunta i eficaç de solidaritat entre els Estats membres i la Unió Europea sobre l'Estat objecte d'un atac terrorista o víctima d'una catàstrofe natural o d'origen humà¹⁰⁰. El novedós d'aquesta clàusula és que no es referia a cap mena de

⁹⁵ *Ibid.*, p. 40.

⁹⁶ Rubio, D. (2011). *Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad introducidas por el Tratado de Lisboa: el refuerzo de la seguridad y la defensa en la Unión Europea*. Observatorio de Política Exterior Española, p. 17.

⁹⁷ Pérez de Nanclares, J (2006). *El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el Tratado de Lisboa*. Revista Cortes Generales, pp. 87-125, p. 101.

⁹⁸ Art. 222 de la Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento..., *op.cit.*

⁹⁹ Rubio, D. *Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad...*, *op. cit.*, p. 17 i 27.

¹⁰⁰ Art. 222 de la Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento..., *op.cit.*

terrorisme, englobava també el terrorisme definit com intern o estatal, tipus ETA¹⁰¹. Preveia que la Unió Europea i els seus Estats membres prestessin assistència amb tots els mitjans disponibles que tingués un Estat membre que sigui objecte d'un atac terrorista¹⁰².

El Tractat de Funcionament de la Unió Europea estableix que tant el Parlament com el Consell, podran establir directives adoptades mitjançant el procediment legislatiu ordinari, delictes tals com el terrorisme, el tràfic d'éssers humans, l'explotació sexual, el tràfic de drogues, el tràfic d'armes, el blanqueig de capitals, la corrupció, falsificació de mitjans de pagament, la delinqüència informàtica i delinqüència organitzada¹⁰³. En aquests nous Tractats, el terrorisme continua sent una de les amenaces prioritàries per la seguretat de la Unió Europea i dels seus Estats membres, creant el Comitè Permanent de Seguretat Interior (COSI), que coordina els treballs dels diferents grups d'experts del Consell en l'àmbit del terrorisme¹⁰⁴.

Aquell mateix any, en consonància amb el que preveia el Programa d'Estocolm¹⁰⁵, els responsables de la cooperació JAI, van elaborar una Estratègia de Seguretat Interior (ESI), amb principals reptes, principis i directrius per poder tractar l'amenaça terrorista¹⁰⁶. Aquesta estratègia presentava els esforços realitzats fins aquell moment per millorar la seguretat dels ciutadans i de la Unió Europea¹⁰⁷. Entre les amenaces es troba el terrorisme en qualsevol de les seves formes¹⁰⁸. Una de les claus de l'ESI, era reforçar la cooperació entre els tercers Estats, que incloïa de manera prioritària el terrorisme. L'Estratègia es va crear per desenvolupar i completar l'Estratègia de

¹⁰¹ Rubio, D. *Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad...*, *op. cit.*, p. 32 i 36.

¹⁰² Rodríguez, Melissa (2018). *Terrorismo internacional y procesos de radicalización*. Universidad de Zaragoza, p. 27.

¹⁰³ Art.83.1 de la Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento..., *op.cit.*

¹⁰⁴ Albaladejo, J. (2019). *La política de la UE contra el terrorismo (I)...*, *op. cit.*, p. 17.

¹⁰⁵ Información procedente de las instituciones, órganos y organismos de la Unión Europea al Consejo Europeo. *Programa de Estocolmo - una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*, DOUE, C 115 de 4.5.2010, p.1.

¹⁰⁶ El Consejo Europeo aprobó la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea (ESI) de la Unión Europea en su reunión del 25 y 26 de marzo de 2010.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 19

¹⁰⁸ Arteaga, F. (2010). *La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea*. Real Instituto Elcano, p.3.

Seguretat de la UE aprovada l'any 2003, que tenia un contingut general més orientat a amenaces exteriors¹⁰⁹.

No va ser fins l'any 2014, concretament a l'estiu, que un grup gihadista pràcticament desconegut des de llavors, va iniciar una campanya de conquesta dels territoris de Síria i l'Iraq. La irrupció de l'organització terrorista denominada *Daesh* va tenir una repercussió sense precedents a la Unió Europea¹¹⁰. Fins al moment, la resposta de la Unió Europea contra *Daesh* es va articular en dues estratègies: l'Estratègia Contraterrorista sobre els Combatents Estrangers a Síria i l'Iraq¹¹¹ aprovada l'any 2014 i l'Estratègia Regional per Síria i l'Iraq així com l'amenaça que representa el *Daesh*¹¹². La primera va ser, essencialment una manifestació escrita del suport de la Unió Europea als esforços internacionals per vèncer a *Daesh*, combinant mesures antiterroristes, destinades a parar i controlar el flux dels combatents estrangers. Amb l'Estratègia regional, la Unió Europea tenia com a objectiu fer una transició política integradora a Síria i una governança política integradora a l'Iraq igual que lluitar contra *Daesh* i altres grups terroristes buscant solucions polítiques¹¹³.

¹⁰⁹ Albaladejo, J. (2019). *La política de la UE contra el terrorisme (I)...*, op. cit., p. 17.

¹¹⁰ Lacueva Nájara, J.J. (2016). *Los instrumentos de la Unión Europea frente al terrorismo...*, op. cit., p. 17.

¹¹¹ Document 5369/15 del Consell, de 16 de gener de 2015. *Note from the General Secretariat of the Council*. «Outline of the Counter-Terrorism Strategy for Syria and Iraq, with particular focus on foreign fighters».

¹¹² Document 7267/15 del Consell, de 16 de març de 2015. *Note from the Council*. «Council conclusions on the EU Regional Strategy for Syria and Iraq as well as the ISIL/Da'esh threat».

¹¹³ Consejo de la UE. *Conclusiones del Consejo - Estrategia Regional de la UE para Siria e Irak, así como en relación con la amenaza que representa el EIIL/Daesh* [recurs online]. Disponible a: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/03/16/council-conclusions-eu-regional-strategy-for-syria-and-iraq-as-well-as-the-isil-daesh-threat/> [darrera consulta 31.03.2022].

CAPÍTOL III

TERCERA FASE DE LA POLÍTICA ANTITERRORISTA DE LA UNIÓN EUROPEA: dels atemptats de París als fets de l'Afganistan

La política antiterrorista arriba amb un camí més sembrat, amb l'aplicació de mesures més específiques per poder combatre el fenomen i amb més capacitat de resposta que en períodes anteriors. Ens trobarem que sorgeix una nova tipologia de terroristes i que ja no és una lluita enfocada només al fenomen terrorista, sinó que sorgeixen altres amenaces igual d'importants.

3.1. Resposta de la Unió Europea als atemptats de París

Com hem estat veient fins ara, la lluita antiterrorista és en una prioritat per la Unió Europea i els seus Estats membres, així com els seus socis internacionals, ja que el terrorisme amenaça constantment la seguretat i els valors de les societats democràtiques europees¹¹⁴. Després d'una sèrie d'atemptats des del 2015, la Unió Europea va anar adoptant diverses mesures per acabar contra el terrorisme. La responsabilitat principal de lluitar contra la delinqüència i de garantir la seguretat va recaure principalment en els Estats membres, els atemptats terroristes dels últims anys van fer patent que també era una responsabilitat comuna que tots havien d'assumir junts¹¹⁵. Els atemptats terroristes tant a París el 13 de novembre de 2015 com a Brussel·les el 22 de març de 2016, van marcar un abans i després en la consideració dels combatents estrangers: de perill potencial a perill real¹¹⁶.

Aquesta preocupació, es va veure plasmat a la primera acció duta a terme per la Unió Europea després dels atemptats de París, on els dirigents de la UE van formular una Declaració conjunta sobre la lluita contra el terrorisme¹¹⁷. Els dirigents de la UE van

¹¹⁴ Perez, M. (2021). *La actuación de la UE ante los últimos ataques terroristas*. Organización para el fomento de los estudios internacionales. Disponible a : <https://www.fei.org.es/2021/06/09/la-actuacion-de-la-ue-ante-los-ultimos-ataques-terroristas/> [darrera consulta 04.04.2022].

¹¹⁵ Consejo Europeo. *La respuesta de la UE al terrorismo* [recurs online]. Disponible a : <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorism/> [darrera consulta 04.04.2022].

¹¹⁶ Marrero, I. (2016). *Los combatientes "terroristas" extranjeros de la Unión Europea a la luz de la Resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*. Revista de Derecho Comunitario Europeo, 54, pp. 555-594, p. 573.

¹¹⁷ Consejo Europeo. *Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno de Bruselas, 12 de febrero de 2015 - Declaración de los miembros del Consejo Europeo* [recurs online]. Disponible a :

demanar adoptar mesures més específiques per intensificar l'actuació de la lluita contra el fenomen terrorista. Es demanava aplicar una Directiva sobre el registre de noms dels passatgers (PNR), primer, pel tractament de dades per finalitats de prevenció, detecció, investigació de delictes, segon, per aprofitar al màxim el marc de Schengen vigent i tercer, per intensificar l'intercanvi d'informació i cooperació a través d'Europol i Eurojust¹¹⁸. A partir de la Declaració, es van anar examinant les execucions de les mesures adoptades¹¹⁹ i els balanços dels avenços de les prioritats acordades¹²⁰. Més endavant, es crearan mesures per tal de poder fer front a les problemàtiques plantejades a la Declaració. Davant dels fets de París, aquell mateix dia el Consell Europeu va decidir aplicar de forma col·lectiva la Resolució 2178 (2014) de les Nacions Unides¹²¹, que establia les obligacions específiques per evitar que els combatents terroristes estrangers col·laboressin o cometessin actes terroristes que no va ser fins a l'abril del 2015 que es va donar compliment a la Resolució amb la presentació de l'Agenda Europea de Seguretat¹²².

La primera actuació en conseqüència a l'aplicació de mesures de la lluita contra el terrorisme va ser adoptar unes Conclusions sobre la lluita contra el tràfic d'armes de foc¹²³ per reforçar l'ús dels mitjans que tenien a l'abast tant els Estats membres, l'Europol i la Interpol per la seva lluita.

<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/02/12/european-council-statement-fight-against-terrorism/> [darrera consulta 04.04.2022].

¹¹⁸ Consejo Europeo. *Los dirigentes de la UE piden medidas específicas contra el terrorismo* [recurs online]. Cronología - La lucha de la UE contra el terrorismo de 12 de febrero de 2015. Disponible a: <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/fight-against-terrorism/history-fight-against-terrorism/> [darrera consulta 05.04.2022].

¹¹⁹ Consejo de la UE. *Sesión del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior 12 y 13 de marzo de 2015 sobre la lucha contra el terrorismo* [recurs online]. Disponible a: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/jha/2015/03/12-13/> [darrera consulta 05.04.2022].

¹²⁰ Document 9422/1/15 REV 1 del Consell, de 10 de juny de 2015. *Nota del Coordinador de la lucha antiterrorismo de la UE. «Actuación consecutiva a la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015 sobre antiterrorismo: informe sobre la aplicación de medidas».*

¹²¹ Resolución 2178 (2014). Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7272ª sesión, celebrada el 24 de septiembre de 2014. S/RES/2178.

¹²² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones, de 28 de abril de 2015. *Agenda Europea de Seguridad*. COM(2015)185 final.

¹²³ Consejo de la UE. *Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre el refuerzo del uso de medios para luchar contra el tráfico de armas de fuego* [recurs online]. Disponible a: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/10/08/jha-fighting-trafficking-firearms/> [darrera consulta 06.04.2022].

El 15 i 16 de novembre d'aquell mateix any, els dirigents del G20 es van reunir reafirmant la necessitat de treballar units a la lluita contra el terrorisme, on van adoptar una Declaració que destacava la necessitat de tractar el finançament del terrorisme, la radicalització i la captació i l'amenaça que representen els combatents estrangers¹²⁴.

Paral·lelament, França va fer un pas endavant cap a l'uropeïtzació dels atemptats de París del 13-N invocant la Clàusula de Defensa mútua recollida a l'article 42.7 del TUE, que establia "*si un Estat membre és objecte d'una agressió armada en el seu territori, els altres Estats membres li deuen ajuda i assistència amb tots els mitjans que tenen al seu abast*", que va ser introduïda la clàusula pel Tractat de Lisboa en matèria de defensa mútua¹²⁵.

Un avenç significatiu en matèria antiterrorista va ser quan Europol va posar en marxa el Centre Europeu de Lluita contra el Terrorisme (CELT), el gener de 2016¹²⁶. Va sorgir per la necessitat de la Unió Europea d'enfortir la resposta antiterrorista enfront de la possibilitat que es registressin nous atemptats dins l'espai europeu. Aquest centre està inscrit dins d'Europol. És un centre d'informació centralitzada i reforçada mitjançant el qual els Estats membres poden augmentar l'intercanvi d'informació i de coordinació operativa, posant a la seva disposició noves eines i maximitzant la capacitat d'intercanvi d'informació¹²⁷.

Un dels problemes el qual s'enfrontava la Unió Europea de feia temps era el finançament del terrorisme. D'aquesta manera, la Unió Europea va prendre una sèrie de mesures pel bloqueig de les possibles vies de finançament del terrorisme.

¹²⁴ Comunicado de los dirigentes del G20 sobre la lucha antiterrorista, Antalya, 16 de noviembre de 2015 [recurs online]. Disponible a: <https://www.consilium.europa.eu/media/23730/g20-statement-on-the-fight-against-terrorism.pdf> [darrera consulta 07.04.2022].

¹²⁵ Morillas, P. (2015). *El 42.7: cobertura europea para la defensa francesa*. Opinión CIDOB. Disponible a: https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion/europa/el_42_7_cobertura_europea_para_la_defensa_francesa [darrera consulta 07.04.2022].

¹²⁶ Europol. *European Counter Terrorism Center - ECTC* [recurs online]. Disponible a: <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-counter-terrorism-centre-ectc> [darrera consulta 08.04.2022].

¹²⁷ Gabinete de la Presidencia del Gobierno. *Europol pone en marcha el Centro Europeo Contra el Terrorismo (ECTC)* [recurs online]. Departamento de Seguridad Nacional, Gobierno de España. Disponible a: <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/europol-pone-marcha-centro-europeo-contra-terrorismo-ectc> [darrera consulta 08.04.2022].

L'abril del 2015 l'Agenda Europea de Seguretat¹²⁸, reconeixia la necessitat d'adoptar mesures per fer front al finançament del terrorisme més eficaç que amb la Declaració del 2015, es va donar encara més importància. Va ser així que el febrer de 2016, la Comissió va dissenyar un Pla d'acció per intensificar la lluita contra el terrorisme¹²⁹, amb la finalitat de garantir que els Estats membres tinguessin a la seva disposició tots els instruments necessaris per fer front a aquesta nova amenaça. El Pla incloïa dos objectius fonamentals: per un costat treballar en la prevenció dels moviments de fons per identificar quines eren les fonts de finançament del terrorisme; i per l'altre, el bloqueig de fons de finançament terrorista¹³⁰.

El 22 de març 2016, es van perpetrar els atemptats terroristes a Brussel·les, i amb l'aparició de *Daesh* a Síria i l'Iraq, un mes després, posteriorment a les negociacions que van haver-hi des de la Declaració del 2015, les propostes es van centrar a adoptar la Directiva relativa al registre de noms dels passatgers (PNR)¹³¹. Amb aquesta directiva, les companyies aèries estaven obligades a proporcionar a les autoritats dels Estats membres, les dades sobre els vols que entraven i sortien de la Unió Europea. Donada la situació que hi havia de seguretat a Europa, tots els Estats membres van assenyalar la seva intenció d'implementar la mesura de disposar informació sobre els vols de dins de la Unió Europea¹³².

En matèria institucional, cal destacar l'avenç significatiu en la cooperació policial amb el nou Reglament d'Europol¹³³. En aquest Reglament, es van ampliar les competències de l'agència pel que fa al tractament d'informació que rep. Es pot destacar que com a principal diferència respecte de l'anterior Decisió del Consell, la

¹²⁸ Comunicació de la Comisión al Parlamento Europeo al Consejo, al Comité Económico..., *op.cit.*

¹²⁹ Comunicació de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 2 de febrero de 2016. *Plan de acción para intensificar la lucha contra la financiación del terrorismo*. COM(2016)50 final.

¹³⁰ Izquierdo, J. (2017). *La Unión Europea contra la financiación del terrorismo*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, p. 12.

¹³¹ Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativa a la utilización de datos..., *op.cit.*

¹³² Gabinete de la Presidencia del Gobierno. *Registro de Nombres de Pasajeros (PNR)* [recurso online]. Departamento de Seguridad Nacional, Gobierno de España. Disponible a: <https://www.dsn.gob.es/eu/actualidad/sala-prensa/registro-nombre-pasajeros-pnr> [darrera consulta 09.04.2022].

¹³³ 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, p.53.

substitució del concepte de “delicte greu” per “delinqüència organitzada”, que dona un abast molt més ampli per tipificar els delictes¹³⁴. El document proporcionava una major claredat sobre la participació d'Europol als equips conjunts d'investigació¹³⁵, ja que adjudicava a Europol la tasca de “prendre mesures per ajudar als Estats membres en el procés de creació dels equips conjunts d'investigació”¹³⁶. Amb el nou reglament, els Estats membres tenen l'obligació d'informar a Europol sobre els intercanvis de dades que els hi sigui competència¹³⁷. En la qualitat de dades, el reglament oferia amb l'article 29 una valoració de la fiabilitat de la font i una exactitud de la informació¹³⁸. Se continuava donant importància la necessitat de cooperar entre Europol i Eurojust per optimitzar la seva cooperació¹³⁹ i també, donada la importància de lluitar contra el terrorisme, que Europol prestes assistència als Estats membres per afrontar-ho, ja sigui donant suport i reforçant l'actuació de les autoritats competents dels Estats membres per la lluita i prevenció¹⁴⁰, com l'intercanvi d'informació¹⁴¹.

Respecte a l'àmbit de la seguretat, la Unió Europea va voler superar la dimensió estrictament secundària de l'Estratègia de Seguretat del 2003¹⁴² plantejant la conveniència d'abordar un exercici de reflexió que permet avaluar les incidències dels canvis de l'entorn mundial, així com els desafiaments. El resultat d'aquesta iniciativa, va ser presentat al Consell Europeu el juny del 2016 com a Estratègia Global per la Política Exterior i Seguretat de la Unió¹⁴³. Aquesta estratègia tenia caràcter “global” perquè en la situació inestable i insegura que hi havia, s'apostava per una visió compartida i acció comuna per poder protegir els interessos dels ciutadans¹⁴⁴.

¹³⁴ Decisión 2009/371/JAI del Consejo, de 6 de abril de 2009, por la que se crea la Oficina Europea de Policía (Europol). *DOUE L* 121 de 15.5.2009, p.37.

¹³⁵ Ley 11/2003, de 21 de mayo, reguladora de los equipos conjuntos de investigación penal en el ámbito de la Unión Europea. *BOE* núm. 122.

¹³⁶ Art. 5.5. Reglamento (UE) 2016/794..., *op.cit.*

¹³⁷ *Ibid.*, art.7.a.

¹³⁸ Blasi, C. (2016). *El Reglamento Europeo de Europol: Un nuevo intercambio de datos policiales en la UE*. *Revista General de Derecho Europeo* 40 (2016), pp.202-221, p. 204-208.

¹³⁹ Punto 9 del Reglamento (UE) 2016/749..., *op.cit.*

¹⁴⁰ *Ibid.*, art. 3.1.

¹⁴¹ *Ibid.*, art.26.5.b.

¹⁴² Solana, J. (2003). *Estrategia Europea de Seguridad...*, *op.cit.*

¹⁴³ Urrea, M. (2017). *Capítulo sexto, Una aproximación a la estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea a partir de la respuesta de la Unión y sus Estados al terrorismo internacional*. Documentación Europea de la Universidad de La Rioja, pp. 265-300, p. 270.

¹⁴⁴ Izquierdo, J. (2016). *La nueva Estrategia de Seguridad Europea 2016*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, p. 15.

L'Estratègia destacava que una de les prioritats de l'acció exterior per poder garantir la seguretat de la Unió Europea era augmentar els esforços en matèria de seguretat i defensa, cibernètica, lluita contra el terrorisme, energia i comunicacions estratègiques, que suposava una major cooperació policial i d'intel·ligència, prevenir la radicalització i amb països tercers, que hi hagués una major cooperació antiterrorista respectuosa amb els drets humans¹⁴⁵. Les conclusions d'aquesta estratègia, eren senzilles, entre elles es reconeixia que tant el terrorisme, les amenaces híbrides i el crim organitzat no coneixen fronteres, i per això s'havia d'establir connexions més estretes entre l'Acció Exterior i els àmbits de Seguretat, Llibertat i Justícia de la Unió Europea i per aconseguir aquestes connexions, s'hauria d'avançar en dues direccions; l'acció exterior i fomentar la cooperació en matèria de defensa entre els Estats membres¹⁴⁶.

Ahora cal destacar dos avenços en el camp legislatiu: la proposta de Directiva sobre el control de l'adquisició i la tinença d'armes de foc, per poder arreglar una sèrie de deficiències de la legislació que estava vigent anteriorment¹⁴⁷ i també la proposta de Reglament sobre el Sistema Europeu d'informació i Autorització de Viatges (SEIAV), que permetrà efectuar controls previs, i denegar l'entrada als viatgers exempts de l'obligació del visat per tal de reforçar la seguretat i la gestió de fronteres a la Unió Europea¹⁴⁸. Tanmateix, es van adoptar unes Conclusions sobre la prevenció de la radicalització que condueix a l'extremisme violent¹⁴⁹, i també, el Consell de Justícia i Assumptes d'Interior van continuar deliberant respecte als combatents estrangers

¹⁴⁵ Sanahuja, J.A. (2018). *La Estrategia Global y de Seguridad de la Unión Europea: narrativas secundarias, legitimidad e identidad de un actor en crisis*. Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Universidad Complutense de Madrid, p. 12.

¹⁴⁶ Izquierdo, J. (2016). *La nueva Estrategia de Seguridad.., op.cit.*, p. 17.

¹⁴⁷ Directiva (UE) 2017/853 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2017, por la que se modifica la Directiva 91/477/CEE del Consejo sobre el control de la adquisición y tenencia de armas, *DOUE L* 137 de 24.5.2017, p.22.

¹⁴⁸ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea un Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV) y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/794 y (UE) 2016/1624 de 16.11.2016. COM(2016)731 final.

¹⁴⁹ Document 14276/16 del Consell, de 23 de novembre de 2016. «*Prevention of radicalisation leading to violent extremism - Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council (21 November 2016)*».

retornats el 8 i 9 de desembre de 2016, perquè la Unió Europea pogués adoptar mesures concretes d'aquest fenomen¹⁵⁰.

La urgència de tipificar noves conductes com a delictes terroristes i les activitats terroristes va portar al fet que l'any 2017 la Unió Europea adoptés una Directiva sobre la lluita contra el terrorisme¹⁵¹. En l'aplicació de la Resolució 2178 (2014) i el Protocol adicional del Conveni del Consell d'Europa per la prevenció del terrorisme¹⁵², la nova directiva prenia en consideració l'evolució de les amenaces terroristes i buscava aproximar, en major mesura, a tots els Estats membres, la definició dels delictes de terrorisme, els delictes relacionats amb un grup terrorista i els relacionats amb activitats terroristes, d'aquesta manera compregués totes les conductes associades als combatents terroristes i el finançament del terrorisme¹⁵³.

El novembre del 2018, va entrar en vigor el Reglament del Sistema d'Informació Schengen¹⁵⁴, amb l'objectiu de garantir un alt nivell de seguretat a l'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia de la Unió per poder mantenir la seguretat al territori dels Estats membres, on s'estableixen les condicions per la denegació d'entrada i estança, que els motius haviem de ser fundats per creure que el nacional d'un tercer país havia comès un delictes greu, en particular un delictes de terrorisme¹⁵⁵, i també que les dades dactiloscòpiques del SIS es poden confrontar en els llocs que s'hagin comès delictes greus o delictes de terrorisme¹⁵⁶. Igual que, les autoritats nacionals competents tindran accés a les dades del SIS, per la prevenció detecció i enjudiciament de delictes

¹⁵⁰ Consejo de la UE. *Sesión del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, 8 y 9 de diciembre de 2016 sobre la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada* [recurs online]. Disponible a: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/jha/2016/12/08-09/> [darrera consulta 09.04.2022].

¹⁵¹ Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2017 relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo, *DOUE* L 88 de 31.3.2017, p.6.

¹⁵² Protocolo adicional al Convenio del Consejo de Europa, de 22 de octubre de 2015, para la prevención del terrorismo. *DOUE* L 159 de 26.6.2018, p.17.

¹⁵³ López, E. (2016). *La Unión Europea ante los combatientes terroristas extranjeros*. Revista de Estudios Europeos n. 67, pp. 47-71, p. 63.

¹⁵⁴ Reglamento (UE) 2018/1861 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de noviembre de 2018, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de las inspecciones fronterizas, por el que se modifica el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y se modifica y deroga el Reglamento (CE) n.º 1987/2006, *DOUE* L 312 de 7.12.2018, p.14.

¹⁵⁵ *Ibid.*, art. 24.

¹⁵⁶ *Ibid.*, art. 33.

de terrorisme o altres delictes¹⁵⁷. Es va establir que Europol tingués accés al SIS mitjançant l'intercanvi d'informació entre els Estats membres per descripcions relacionades amb delictes de terrorisme¹⁵⁸.

Finalment, en l'àmbit de la cooperació judicial penal, el Consell de la Unió Europea va adoptar el Reglament d'Eurojust, que va completar el treball legislatiu de la Unió Europea per crear una arquitectura de seguretat de la UE per intensificar la lluita contra la delinqüència transfronterera. Després de la reforma d'Europol i Frontex, així com la creació de la Fiscalia Europea, el Reglament va completar el nou panorama de la justícia penal de la UE establint Eurojust com l'Agència Europea de Cooperació en Justícia Criminal¹⁵⁹.

3.2. Resposta de la Unió Europea als atemptats terroristes a Europa i l'arribada al poder dels talibans a l'Afganistan el 2021

L'any 2019, va haver-hi almenys 119 atacs terroristes a la Unió Europea, xifra que inclou atacs que es van arribar a perpetrar i els frustrats. Així ho exposa Europol al seu Informe de situació i tendències del terrorisme a la Unió Europea 2020, que reuneix els fets, tendències i xifres sobre els que van tenir lloc l'any 2019. D'aquests atemptats, 21 es van atribuir al terrorisme gihadista¹⁶⁰.

En aquesta etapa, es comença a donar importància a l'extremisme violent, el terrorisme de dretes i el terrorisme en línia. Es passa de parlar de la lluita del fenomen terrorista a també incloure en la legislació la lluita contra l'extremisme violent. Els governs europeus, des del 2001, s'havien enfrontat amb reptes de seguretat

¹⁵⁷ *Ibid.*, art. 32.1.c.

¹⁵⁸ *Ibid.*, art. 35.8.

¹⁵⁹ Wolters Kluwer (2018). *Aprobación del Reglamento Eurojust*. CISS Contable Mercantil. Disponible a:

https://cisscontablemercantil.ciss.es/Content/DocumentoGratis.aspx?params=H4slAAAAAAAAEAFWPQQvCMAyFf409d1PcLj1tHgQnIrtLbDMJdom03WD_3mlB8Jb3Jbz3EhcWXkbThwkVOWfOB611UdXVfluGUMkYVPqoi5KXSkWh33bmlkdDsToFMRIsRFOQfzRmcNd5LleZL6CbZ765YWmwwRZXoEfaPQnlgalFvdD-AjKvxY_PW4_fit3OOJYjJHdmTxEogtvcBvyt2mshk2MmbZIU9nCSMkmmFFynqE0ELCBjyyg_B9-w1neCqmAwEAAA==WKE [darrera consulta 10.04.2022].

¹⁶⁰ Parlamento Europeo. *Terrorismo en la UE: ataques terroristas, víctimas y detenciones en 2019* [recurs online]. Noticias del Parlamento Europeo, Disponible a: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/security/20180703STO07125/terrorismo-en-la-ue-ataques-terroristas-victimas-y-detenciones-en-2019> [darrera consulta 10.04.2022].

relacionats amb l'amenaça terrorista. Primer, es van enfrontar al terrorisme autòcton d'índole gihadista, el segon el fenomen dels combatents estrangers i el tercer està relacionat amb l'extrema dreta violenta, que es van incrementar a partir del 2016 i 2019. A Europa, encara que el terrorisme gihadista continuava sent responsable de la majoria d'atacs terroristes, l'amenaça de l'extrema dreta violenta va augmentant¹⁶¹. Per això, el Consell l'any 2019, va debatre sobre l'extremisme violent i el terrorisme de dretes, es va reconèixer la necessitat de continuar treballant en la millora de la descripció de la situació de l'extremisme violent i el terrorisme de dretes amb la cooperació amb tercers països¹⁶².

El març del 2020, es va iniciar l'estat d'alarma per la gestió de la situació de la crisi sanitària ocasionada per la Covid-19 a tot Europa. De cop, amb la irrupció del virus, investigadors i especialistes en diferents matèries van començar a elaborar conjetures i estimacions sobre els efectes que l'expansió mundial de la Covid-19 podria arribar a tenir sobre altres esferes diferents de la sanitària. Així mateix, a partir de l'abril del mateix any, una varietat d'experts van reflexionar sobre la implicació que tindria la pandèmia per l'elaboració de la conflictivitat, l'extremisme violent i el terrorisme¹⁶³. Amb les limitacions de mobilitat i les distàncies de seguretat, moltes activitats van passar a fer-se per internet, que això podria provocar que els processos de radicalització violenta i reclutament de terroristes fos via internet, que podria fer que augmentessin les dificultats de detecció de les dinàmiques de radicalització violenta i el reclutament terrorista per desenvolupar-se al ciberespai¹⁶⁴. La crisi sanitària va portar al fet que la recuperació econòmica fos la primera prioritat de l'agenda política, fet que va fer que hi hagués una reducció de les capacitats aplicades dels Estats membres la lluita antiterrorista¹⁶⁵. També apareixia la preocupació dels anomenats "negacionistes del coronavirus" que s'oposen a les mesures que es

¹⁶¹ Bourekba, Moussa y Muro, Diego (2021). *Introducción: ¿cambio de paradigma? Del antiterrorismo a la prevención del extremismo violento (PEV)*. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, n.º 128, pp. 7-14, p. 7-9.

¹⁶² Consejo de la UE. *Sesión del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, 7 y 8 de octubre de 2019 sobre el extremismo violento y el terrorismo de derechas* [recurs online]. Disponible a: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/jha/2019/10/07-08/> [darrera consulta 10.04.2022].

¹⁶³ Corte, L. Summers, M (2021). *Yihad en tiempos de pandemia. ¿Hasta qué punto ha influido e influirá el coronavirus en el terrorismo y la violencia yihadistas?* Documento de Investigación 01/2021 del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), p. 7.

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 12.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 16.

preuien destinades a frenar la propagació, que podria atraure extremistes de diverses ideologies. El Consell un any després del començament de la pandèmia, el 7 de juny de 2021, va adoptar un document amb Conclusions sobre els efectes de la pandèmia a l'amenaça terrorista¹⁶⁶. Les Conclusions, esmenten la possibilitat que la pandèmia i les seves conseqüències socioeconòmiques sigues en benefici pels grups extremistes. Es va sol·licitar que els Estats membres que contribuïssin de forma contínua a l'avaluació de la dimensió en línia de l'amenaça del terrorisme, facilitant informació als òrgans pertinents a la UE i que el Centre d'Intel·ligència i la Situació de la UE (INTCEN) i Europol aprofundissin en l'avaluació de l'impacte de la pandèmia i les operacions terroristes¹⁶⁷; convida al fet que els Estats membres apliquin el Reglament sobre continguts terroristes en línia¹⁶⁸ i també subratllava la necessitat i la importància de poder intercanviar informació desenvolupant canals segurs¹⁶⁹.

A finals del 2020 el Consell va acordar un projecte de Reglament per fer front als continguts en línia que l'any 2021, va entrar en vigor¹⁷⁰. L'objectiu era garantir el correcte funcionament del mercat únic digital en una societat oberta i democràtica, mitjançant l'ús indegut dels serveis d'allotjament de dades amb finalitats terroristes i contribuint a la seguretat pública a tota la Unió.

Amb el problema de la pandèmia, l'any 2021 es va sumar una altra preocupació, amb la presa de poder dels talibans a l'Afganistan. La Unió Europea va dur a terme accions pel possible risc de la seguretat interior dels territoris dels Estats membres. Sabent que, sota el règim talibà a la dècada de 1990 a l'Afganistan va ser el principal refugi segur i caserna general operativa de les organitzacions terroristes internacionals, en particular *Al-Qaeda*, responsable dels atemptats terroristes de l'11-S als Estats Units, el 15 de setembre va entrar en vigor una Resolució sobre la situació a l'Afganistan¹⁷¹,

¹⁶⁶ Document 8633/21 del Consell de la Unió Europea, 12 de maig de 2021. *Nota de la Secretària General del Consejo*. «*Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre las consecuencias de la pandemia de la COVID-19 para la amenaza que representan el terrorismo y el extremismo violento y, en particular, para las autoridades que luchan contra estos fenómenos y sus actividades*».

¹⁶⁷ *Ibid.*, punt 11.

¹⁶⁸ *Ibid.*, punt 12.

¹⁶⁹ *Ibid.*, punt 16.

¹⁷⁰ Reglamento (UE) 2021/784 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2021 sobre la lucha contra la difusión de contenidos terroristas en línea, *DOUE* L 172 de 17.5.2021, p.79.

¹⁷¹ Punt A de la *Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación en Afganistán (2021/2877/(RSP))* [recurs online]. Disponible a:

que demanava que tots els Estats membres que, en matèria terrorista, lluitessin contra el finançament del mateix¹⁷², igual que demanava que es fessin controls de seguretat exhaustius per les persones que estaven sent evacuades de la regió, com l'intercanvi d'informació entre els cossos de seguretat dels Estats membres i Europol per evitar possibles amenaces¹⁷³. Dies després, el coordinador de la Unió Europea per la lluita contra el terrorisme, Ilkka Salmi, va presentar un Pla d'Acció de Lluita contra el Terrorisme a l'Afganistan. El Pla definia vint-i-tres àmbits d'acció per anticipar i abordar els possibles riscos per la seguretat interior de la Unió Europea relacionada amb el terrorisme que deriven de la presa de poder dels talibans a l'Afganistan¹⁷⁴.

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2021-0455_ES.html [darrera consulta 13.04.2022].

¹⁷² *Ibid.*, punt 26.

¹⁷³ *Ibid.*, punt 28.

¹⁷⁴ Document 12315/21 del Consell, de 29 de setembre de 2021. *Note from EU Counter-Terrorism Coordinator*. «*Afghanistan: Counter - Terrorism Action Plan*».

CONCLUSIONS

PRIMERA

L'acció de la Unió Europea en matèria de lluita contra el terrorisme ha sigut fruit d'una llarga evolució. La lluita ens mostra que es va iniciar durant un període de crisi, fet que va fer que hi haguessin avenços en el marc normatiu i posteriorment, una exploració d'aquests. Es pot posar en dubte el paper proactiu de la Unió Europea almenys fins la última etapa. Amb els atemptats de París, es va començar a assolir aquest paper proactiu.

SEGONA

La divisió en fases ens mostra diferències entre elles. A la primera fase amb els atemptats dels Estats Units va haver-hi una presa de consciència de la magnitud del fenomen. A la segona fase, es van visibilitzar més els resultats de la preocupació de l'amenaça al esclatar els primers grans atemptats a la Unió Europea. Finalment, a la tercera fase, es va enfocar el terrorisme amb mesures més específiques, centrades a fer front a altres amenaces existents.

TERCERA

Amb les Conclusions de Tampere es van preparar els fonaments perquè més endavant es solidifiquessin les mesures que demanava aplicar en matèria de seguretat. En efecte, tot i que les propostes estaven sobre la taula, un cop va esclatar els atemptats terroristes als Estats Units, no hi havia cap mesura en vigor per fer-ne front, la resposta als atemptats per part de la Unió Europea va ser poc preparada, ja que no es prenia amb la suficient importància per donar resposta. Posteriorment, aquestes deficiències es veurien plasmades un cop es produïssin els atemptats a territori europeu.

QUARTA

La constitució de l'agència d'Eurojust i la cooperació i coordinació amb Europol, va significar un impuls en matèria judicial i penal i en la cooperació amb les autoritats competents per la persecució de delictes transfronterers greus. Amb la creació d'una definició comuna del delictes del terrorisme, va portar que la coordinació augmentés. A la pràctica, aquest gran impuls inicial de la cooperació penal, es va veure traduïda

per una dificultat tècnica a l'hora d'aplicar la cooperació en l'àmbit concret del terrorisme.

CINQUENA

Els atemptats de Madrid i Londres, considerats els primers grans atemptats terroristes perpetrats a territori europeu, van marcar un abans i un després en la conscienciació del fenomen acotant el seu àmbit d'acció cap a un grup terrorista en concret, el gihadista. En efecte, això va fer que les elits polítiques europees comencessin a mobilitzar recursos per aplicar mesures específiques. Tenint en compte que encara hi havia Estats membres que no havien aplicat les mesures adoptades anteriorment per la Unió Europea, es va fer més evident la necessitat donar resposta al fenomen, tractant el terrorisme com una prioritat a les agendes polítiques. Va ser el moment de substituir mesures per prioritzar d'altres en temes de seguretat. Des d'aquell moment, donar resposta al grup terrorista de tanta importància com era el gihadisme, va tenir un llarg camí per recórrer.

SISENA

Els esforços per capacitar als elements institucionals en matèria antiterrorista, van ser fonamentals per augmentar la capacitat d'intercanvi d'informació entre autoritats competents. Es necessitava una cooperació i coordinació més evident i més forta entre Europol i Eurojust per captar terroristes, ja que la preocupació inicial d'aquell moment era la capacitat dels terroristes per comunicar-se via internet, fent que el contingut terrorista es promogués per aquest mitjà.

SETENA

El canvi de perspectiva vers l'actuació dels Estats membres a partir de la clàusula de solidaritat, va fer que la capacitat d'actuació incrementés en rapidesa. Amb l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa, els Estats membres podien mobilitzar tots els seus mitjans disponibles per ajudar a l'Estat afectat, d'aquesta manera, s'afrontava el terrorisme amb resposta immediata i també, es podia respondre a qualsevol tipus de terrorisme i tot el que comportava per ser entès com una catàstrofe d'origen humà.

VUITENA

La preocupació de la Unió Europea davant el fenomen terrorista canvia de perspectiva, afavorint així l'aparició d'altres tendències. En efecte, a partir dels atemptats de París i a tot Europa, ja no només preocupa el terrorisme com un fenomen que s'ha de prevenir, sinó també neix la preocupació de com es desenvolupa i a partir de quines vies ho fan. És per això, que amb les mesures adoptades es comença a buscar solucions als problemes com la radicalització i reclutament, l'extremisme violent i la font de finançament del terrorisme.

NOVENA

La pandèmia de la Covid-19, ha facilitat que els grups terroristes es beneficiïn i guanyin posicions. La principal preocupació dels polítics i els esforços s'han centrat en la sanitat i el control de l'expansió del virus, cosa ha permès que el terrorisme s'alimentés de la situació per seguir les seves activitats via internet.

DESENA

El terrorisme segueix sent un repte pels Estats i per la Unió Europea. Durant les tres etapes s'han pres una varietat de mesures però, falten accions. El terrorisme és un fenomen canviant, que muta i la Unió Europea no ha estat prou proactiva per respondre. Sembla que aquest paper està començant a canviar i que la Unió Europea podria assolir un paper d'actor clau en la lluita contra el terrorisme.

BIBLIOGRAFIA

REFERÈNCIES DOCUMENTALS

1. Documents Institucionals

A. Consell Europeu

Conclusiones de la Presidencia del Parlamento Europeo de Tampere, de 15 y 16 de octubre de 1999.

Conclusiones y Plan de Acción del Consejo Europeo extraordinario de 21 de septiembre de 2001, SN 140.

Consejo Europeo. *La respuesta de la UE al terrorismo* [recurs online]. Disponible a:

<https://www.consilium.europa.eu/es/policias/fight-against-terrorism/> [darrera consulta 04.04.2022].

Consejo Europeo. *Los dirigentes de la UE piden medidas específicas contra el terrorismo* [recurs online]. Cronología - La lucha de la UE contra el terrorismo de 12 de febrero de 2015. Disponible a:

<https://www.consilium.europa.eu/es/policias/fight-against-terrorism/history-fight-against-terrorism/> [darrera consulta 05.04.2022].

Consejo Europeo. *Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno Bruselas, 12 de febrero de 2015 - Declaración de los miembros del Consejo Europeo* [recurs online]. Disponible a :

<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/02/12/european-council-statement-fight-against-terrorism/>

[darrera consulta 04.04.2022].

El Consejo Europeo aprobó la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea (ESI) de la Unión Europea en su reunión del 25 y 26 de marzo de 2010.

Programa de La Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea (2005-2010). *DOUE* C 53 de 3.3.2005, p.1.

B. Consell de la Unió Europea

Acto del Consejo, de 26 de julio de 1995, relativo al establecimiento del Convenio, basado en el artículo K.3 del tratado de la Unión Europea, por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio Europol), *DOUE* C 316 de 27 de noviembre de 1995, p.1.

Consejo de la UE. *Conclusiones del Consejo - Estrategia Regional de la UE para Siria e Irak, así como en relación con la amenaza que representa el EIIL/Daesh* [recurs online]. Disponible a:

<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/03/16/council-conclusions-eu-regional-strategy-for-syria-and-iraq-as-well-as-the-isil-daesh-threat/> [darrera consulta 31.03.2022].

Decisión 2009/371/JAI del Consejo, de 6 de abril de 2009, por la que se crea la Oficina Europea de Policía (Europol). *DOUE* L 121 de 15.5.2009, p.37.

Document 11469/4/05 del Consell, de 30 de novembre de 2005. *Nota de la Presidència y el Coordinador de la Lucha contra el Terrorismo. «Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo».*

Document 12315/21 del Consell, de 29 de setembre de 2021. *Note from EU Counter-Terrorism Coordinator. «Afghanistan: Counter - Terrorism Action Plan».*

Document 7906/04 del Consell, de 29 de març de 2004. *Nota de la Secretària General. «Declaración sobre la lucha contra el terrorismo».*

Document 14276/16 del Consell, de 23 de novembre de 2016. *«Prevention of radicalisation leading to violent extremism - Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council (21 November 2016)».*

Document 5369/15 del Consell, de 16 de gener de 2015. *Note from the General Secretariat of the Council. «Outline of the Counter-Terrorism Strategy for Syria and Iraq, with particular focus on foreign fighters».*

Document 7267/15 del Consell, de 16 de març de 2015. *Note from the Council. «Council conclusions on the EU Regional Strategy for Syria and Iraq as well as the ISIL/Da'esh treat».*

Document 8633/21 de 12 de maig de 2021. *Nota de la Secretària General del Consejo. «Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre las consecuencias de la pandemia de la COVID-19 para la amenaza que representan el terrorismo y el extremismo violento y, en particular, para las autoridades que luchan contra estos fenómenos y sus actividades».*

Document 9422/1/15 REV 1 del Consell, de 10 de junio de 2015. *Nota del Coordinador de la lucha antiterrorismo de la UE. «Actuación consecutiva a la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015 sobre antiterrorismo: informe sobre la aplicación de medidas».*

Plan de Acción del Consejo y de la Comisión por el que se aplica el Programa de La Haya sobre el refuerzo de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea, *DOUE C 198* de 12.08.2005, p.1.

Consejo de la UE. *Sesión del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, 8 y 9 de diciembre de 2016 sobre la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada* [recurs online]. Disponible a:

<https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/jha/2016/12/08-09/> [darrera consulta 09.04.2022].

Consejo de la UE. *Sesión del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, 7 y 8 de octubre de 2019 sobre el extremismo violento y el terrorismo de derechas* [recurs online]. Disponible a:

<https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/jha/2019/10/07-08/> [darrera consulta 10.04.2022].

Consejo de la UE. *Sesión del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior 12 y 13 de marzo de 2015 sobre la lucha contra el terrorismo* [recurs online]. Disponible a:

<https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/jha/2015/03/12-13/> [darrera consulta 05.04.2022].

Consejo de la UE. *Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre el refuerzo del uso de medios para luchar contra el tráfico de armas de fuego* [recurs online]. Disponible a:

<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/10/08/jha-fighting-trafficking-firearms/> [darrera consulta 06.04.2022].

C. Comissió Europea

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

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 2 de febrero de 2016. *Plan de acción para intensificar la lucha contra la financiación del terrorismo*. COM(2016)50 final.

Comisión Europea. *Declaración de la Comisión: Día Europeo en Recuerdo a las víctimas del terrorismo* [recurs online]. Bruselas, 10 de marzo de 2021. Disponible a:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/es/statement_21_1081/STATEMENT_21_1081_ES.pdf [darrera consulta 16.03.2022].

D. Parlament Europeu

Parlamento Europeo. *Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación en Afganistán (2021/2877/(RSP))* [recurs online]. Disponible a:

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2021-0455_ES.html [darrera consulta 13.04.2022].

Sokolska, I. (2021). *Los Tratados de Maastricht y Ámsterdam* [recurs online]. Fichas técnicas sobre la Unión Europea del Parlamento Europeo de 09.2021. Disponible a:

https://www.europarl.europa.eu/fu/pdf/es/FTU_1.1.3.pdf [darrera consulta 07.03.2022].

Parlamento Europeo. *Terrorismo en la UE: ataques terroristas, víctimas y detenciones en 2019* [recurs online]. Noticias del Parlamento Europeo, Disponible a:

<https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/security/20180703STO07125/terrorismo-en-la-ue-ataques-terroristas-victimas-y-detenciones-en-2019> [darrera consulta 10.04.2022].

2. Normativa de la Unión Europea

A. Dret primari

Protocolo adicional al Convenio del Consejo de Europa, de 22 de octubre de 2015, para la prevención del terrorismo. *DOUE* L 159 de 26.6.2018, p.17.

Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, *DOUE* C 340 de 10 de noviembre de 1997, p.1.

Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, *DOUE* C 206 de 17.12.2007, p.1.

Tratado de Niza, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Niza el 26 de febrero de 2001, *DOUE*, C 80 de 10.3.2001, p.1.

Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, *DOUE* C 83 de 30.3.2010, p.47.

Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, *DOUE* C 83 de 30.3.2010, p.13.

B. Dret derivat

Acción común 96/610/JAI del Consejo, de 15 de octubre de 1996, sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa a la creación y mantenimiento de un Directorio de competencias, técnicas y conocimientos antiterroristas especializados para facilitar la cooperación antiterrorista entre los Estados miembros de la Unión Europea, *DOUE* L 273 de 25.10.1996, p.1.

Acción común 98/428/JAI del Consejo, de 29 de junio de 1998, sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se crea una red judicial europea, *DOUE* L 191/4 de 7.7.1998, p.4.

Decisión del Consejo, de 3 de diciembre de 1998, por la que se encomienda a Europol la lucha contra los delitos cometidos o que puedan cometerse en el marco de actividades terroristas que atenten contra la vida, la integridad física, la libertad o bienes de las personas, *DOUE* C 26 de 30.1.1999, p.22.

Directiva 2001/97/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de diciembre de 2001, por la que se modifica la Directiva 91/308/CEE del Consejo relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales, *DOUE* L 344 de 28.12.2001, p.76.

Decisión 2002/187/JAI del Consejo, de 28 de febrero de 2002, por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia. *DOUE*, L 63 de 6.3.2002, p.1.

Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo, *DOUE* L 164 de 22.6.2002, p.3.

Decisión marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros. *DOUE* L 190 de 18.7.2002, p.1.

Decisión marco 2002/465/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a los equipos conjuntos de investigación, *DOUE*, L 162 de 20.6.2002, p.1.

Decisión 2003/48/JAI del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, relativa a la aplicación de medidas específicas de cooperación policial y judicial en la lucha contra el terrorismo, de acuerdo con el artículo 4 de la Posición Común 2001/931/PESC, *DOUE* L16 de 22.1.2003, p.3.

Decisión marco 2005/671/JAI del Consejo, de 20 de septiembre de 2005 relativa al intercambio de información y la cooperación sobre delitos de terrorismo, *DOUE* L 253 de 29.9.2005, p.2.

Decisión marco 2008/919/JAI del Consejo de 28 de noviembre de 2008 por la que se modifica la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo. *DOUE* L 330 de 9.12.2008, p.21.

Decisión 2009/371/JAI del Consejo, de 6 de abril de 2009, por la que se crea la Oficina Europea de Policía (Europol). *DOUE* L 121 de 15.5.2009, p.37.

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, p.32.

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, p.53.

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea un Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV) y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/794 y (UE) 2016/1624 de 16.11.2016. COM(2016)731 final.

Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2017 relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo, *DOUE* L 88 de 31.3.2017, p.6.

Directiva (UE) 2017/853 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2017, por la que se modifica la Directiva 91/477/CEE del Consejo sobre el control de la adquisición y tenencia de armas, *DOUE* L 137 de 24.5.2017, p.22.

Reglamento (UE) 2018/1861 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de noviembre de 2018, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de las inspecciones fronterizas, por el que se modifica el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y se modifica y deroga el Reglamento (CE) n.º 1987/2006, *DOUE* L 312 de 7.12.2018, p.14.

Reglamento (UE) 2021/784 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2021 sobre la lucha contra la difusión de contenidos terroristas en línea, *DOUE* L 172 de 17.5.2021, p.79.

Decisión (PESC) 2021/1192 del Consejo de 19 de julio de 2021 por la que se actualiza la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición Común 2001/931/PESC sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo, *DOUE* L 258 de 20.7.2021, p.42.

3. Instruments Internacionales

Resolución 2178 (2014). Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7272ª sesión, celebrada el 24 de septiembre de 2014. S/RES/2178.

4. Documents del Govern d'Espanya

Ley 11/2003, de 21 de mayo, reguladora de los equipos conjuntos de investigación penal en el ámbito de la Unión Europea. BOE núm. 122.

Gabinete de la Presidencia del Gobierno. *Europol pone en marcha el Centro Europeo Contra el Terrorismo (ECTC)* [recurs online]. Departamento de Seguridad Nacional, Gobierno de España. Disponible a:

<https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/europol-pone-marcha-centro-europeo-contra-terrorismo-ectc> [darrera consulta 08.04.2022].

5. Altres referències documentals

Acuerdo de Schengen (2013). *Schengen visa info* [recurs online]. Disponible a:

<https://www.schengenvisainfo.com/es/acuerdo-de-schengen/>

[darrera consulta 07.03.2022].

Comunicado de los dirigentes del G20 sobre la lucha antiterrorista, Antalya, 16 de noviembre de 2015 [recurs online]. Disponible a:

<https://www.consilium.europa.eu/media/23730/g20-statement-on-the-fight-against-terrorism.pdf> [darrera consulta 07.04.2022].

Europol. *European Counter Terrorism Center - ECTC* [recurs online]. Disponible a:

<https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-counter-terrorism-centre-ectc>

[darrera consulta 08.04.2022].

Información procedente de las instituciones, órganos y organismos de la Unión Europea al Consejo Europeo. *Programa de Estocolmo - una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*, DOUE, C 115 de 4.5.2010, p.1.

Gabinete de la Presidencia del Gobierno. *Registro de Nombre de Pasajeros (PNR)* [recurs online]. Departamento de Seguridad Nacional, Gobierno de España. Disponible a:

<https://www.dsn.gob.es/eu/actualidad/sala-prensa/registro-nombre-pasajeros-pnr> [darrera consulta 09.04.2022].

REFERÈNCIES DOCTRINALS

1. Monografies i obres generals

Albaladejo, J. (2019). *La política de la UE contra el terrorismo (I): del Tratado de Maastricht a la Estrategia de Seguridad Interior*. Real Instituto Elcano.

Álvarez, I. (2017). *El terrorismo en Europa: libertad versus seguridad*. Universidad de Málaga.

Arteaga F. *Medidas antiterroristas de la Unión Europea antes y después del 11-M*. Instituto universitario de investigación sobre seguridad interior.

Arteaga, F. (2010). *La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea*. Real Instituto Elcano.

Brito. M. (2017). *A 25 años de la firma del Tratado de Maastricht, piedra fundacional de la Unión Europea*. Instituto de Relaciones Internacionales.

Corte, L. Summers, M (2021). *Yihad en tiempos de pandemia. ¿Hasta qué punto ha influido e influirá el coronavirus en el terrorismo y la violencia yihadistas?* Documento de Investigación 01/2021 del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).

Jordana, M. (2018). *El proceso de institucionalización de Eurojust y su contribución al desarrollo de un modelo de cooperación judicial penal de la Unión Europea*, Marcial Pons.

Izquierdo, J. (2016). *La nueva Estrategia de Seguridad Europea 2016*. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

- (2017). *La Unión Europea contra la financiación del terrorismo*. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Lacueva Nájara, J.J. (2016). *Los instrumentos de la Unión Europea frente al terrorismo internacional. Europol y cooperación en la Unión Europea*. Universidad de Zaragoza.

Pagazaurtundúa, M. (2016-2017). *Libro blanco y negro del terrorismo en Europa*. Alianza de los demócratas y liberales por Europa (ALDE).

Rodríguez, Melissa (2018). *Terrorismo internacional y procesos de radicalización*. Universidad de Zaragoza.

Rubio, D. (2011). *Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad introducidas por el Tratado de Lisboa: el refuerzo de la seguridad y la defensa en la Unión Europea*. Observatorio de Política Exterior Española.

Sanahuja, J.A. (2018). *La Estrategia Global y de Seguridad de la Unión Europea: narrativas secundarias, legitimidad e identidad de un actor en crisis*. Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Universidad Complutense de Madrid.

Solana, J. (2003). *Estrategia europea de seguridad, una europa segura en un mundo mejor*. Consejo de la Unión Europea. Comunidades Europeas, 2009.

2. Artículos de revista i contribucions a obres col·lectives

Aixalà, A. (2007). *La estrategia de la UE ante el terrorismo internacional y la defensa de los derechos y libertades*. Colaboración en obras colectivas de Política exterior y Parlamento Europeo: hacia el equilibrio entre eficacia y democracia, pp. 51-65.

Aguilera, M. Sánchez Delgado, C. Sánchez Gómez, F. (2006). *La lucha contra el terrorismo en la Unión Europea*. Artículo de revista del Boletín de Información (Ministerio de Defensa).

Argomaniz, J. (2010). *El proceso de institucionalización de la política antiterrorista de la Unión Europea*. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, núm. 91, pp. 125-145.

Peidro Cid, V. *La lucha contra el terrorismo en la Unión Europea: evolución reciente*. Revista de estudios internacionales, pp. 5- 21.

Blasi, C. (2016). *El Reglamento Europeo de Europol: Un nuevo intercambio de datos policiales en la UE*. Revista General de Derecho Europeo 40 (2016), pp.202-221.

Pérez de Nanclares, J (2006). *El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el Tratado de Lisboa*. Revista Cortes Generales, pp. 87-125.

Bourekba, Moussa y Muro, Diego (2021). *Introducción: ¿cambio de paradigma? Del antiterrorismo a la prevención del extremismo violento (PEV)*. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, n.º 128, pp. 7-14.

Díaz Fernández, A. M. (2010). *La construcción de una capacidad de inteligencia durante las presidencias españolas de la Unión Europea*. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, núm. 91, pp. 148-171.

Fuentetaja, J.Á, (2008). *Las agencias europeas de cooperación policial y judicial*. Revista de derecho de la Unión Europea, nº10, pp. 51-93.

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

Moran Blanco, S. (2010). *La Unión Europea y la creación de un espacio de seguridad y justicia. Visión histórica de la lucha contra el terrorismo internacional en Europa*. *Anuario español de derecho internacional*. Vol. 26, pp. 251- 284.

Morillas, P. (2015). *El 42.7: cobertura europea para la defensa francesa*. Opinión CIDOB. Disponible a:

https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion/europa/el_42_7_cobertura_europea_para_la_defensa_francesa [darrera consulta 07.04.2022].

López, E. (2016). *La Unión Europea ante los combatientes terroristas extranjeros*. *Revista de Estudios Europeos* n. 67, pp. 47-71.

Sorasio, D. (2002). *Los nuevos escenarios para la cooperación en la lucha contra el terrorismo internacional*. *Arbor* CLXXII, 678, pp. 311-323.

Powell, C. Sarroza, A. (2009). *La Unión Europea y la lucha contra el terrorismo global*. *Estudios de Política Exterior del Real Instituto Elcano*, pp. 128-133.

Tinoco, Á. (2016). *La lucha contra el terrorismo en la Unión Europea desde una perspectiva procesal*. Universidad de Sevilla, pp. 440-463.

Urrea, M. (2017). *Capítulo sexto, Una aproximación a la estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea a partir de la respuesta de la Unión y sus Estados al terrorismo internacional*. *Documentación Europea de la Universidad de La Rioja*, pp. 265-300.

3. Artículos de prensa

Le monde (2004). *Javier Solana dresse un bilan accablant des actions européennes en matière de terrorisme*. Disponible a:

https://www.lemonde.fr/archives/article/2004/03/18/javier-solana-dresse-un-bilan-accablant-des-actions-europeennes-en-matiere-de-terrorisme_357186_1819218.html [darrera consulta 12.03.2022].

Martínez, P. (2021). EEUU, 20 años del 11 S: cómo se multiplicó el terror y se socavaron los cimientos del imperio. *Diario el Público* 2021. Disponible a:

<https://www.publico.es/internacional/11-s-eeuu-20-anos-11-s-multiplico-terror-socavaron-cimientos-imperio.html#analytics-buscador:listado> [darrera consulta 10.03.2022].

Ocaña, J.C. (2000). *La Unión Europea: el proceso de integración y la ciudadanía europea. El tratado de la Unión Europea o de Maastricht 1992*. Clío: History and History Teaching, nº18. Disponible a:

<https://clio.rediris.es/udidactica/maastricht.htm> [darrera consulta 07.03.2022].

Perez, M. (2021). *La actuación de la UE ante los últimos ataques terroristas*. Organización para el fomento de los estudios internacionales. Disponible a :

<https://www.fei.org.es/2021/06/09/la-actuacion-de-la-ue-ante-los-ultimos-ataques-terroristas/> [darrera consulta 04.04.2022].

Wolters Kluwer (2018). *Aprobación del Reglamento Eurojust*. CISS Contable Mercantil. Disponible a:

https://cisscontablemercantil.ciss.es/Content/DocumentoGratis.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAFWPQQvCMAyFf409d1PcLj1tHgQnIrtLbDMJdom03WD_3mlB8Jb3Jbz3EhcWXkbThwkVOWfOB611UdXVfluoGUMkYVPqoi5KXSskWh33bmIkdDsToFMRIsRFOQfzRmcNd5LleZL6CbZ765YWmwwRZXoEfaPQngIalFfvdD-AjKvxY_PW4_fit3OOJYjJHdmTxEogtvcBvyt2mshk2MmbZIU9nCSMkmmFFynqE0ELCBjyyg_B9-wlneCqmAwEAAA=WKE [darrera consulta 10.04.2022].