

LA UNIÓN EUROPEA ANTE LOS COMBATIENTES TERRORISTAS EXTRANJEROS*

Eugenia LÓPEZ-JACOISTE
Universidad de Navarra

Resumen: El fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros supone uno de los grandes retos a los que se enfrenta la comunidad internacional. Por ello, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 2178(2014) animando a los Estados a que se cercioren de que sus leyes y otros instrumentos legislativos internos tipifiquen delitos graves que sean suficientes para que se pueda enjuiciar y sancionar debidamente las acciones de terrorismo.

Este artículo examina la evolución de los esfuerzos de la UE para cumplir con este objetivo según sus mecanismos de integración, garantizando a sus ciudadanos vivir en un espacio de libertad, seguridad y justicia. Las muy diversas iniciativas desarrolladas en la UE son parte de una estrategia más general de la política antiterrorista de la UE, entre las que se incluye una nueva legislación sobre el uso de los registros de nombres de pasajeros (PNR) con fines policiales y la actualización de la Decisión marco del Consejo de la UE de 2002, que sea capaz de hacer frente a los combatientes terroristas extranjeros.

Palabras clave: combatientes terroristas extranjeros, seguridad internacional, política antiterrorista, el uso de registro de nombres de los pasajeros, medidas de justicia penal.

Summary: The Foreign Fighters Phenomenon is one of the most urgent contemporary security issues facing the international community. Thus, the UN Security Council adopted Resolution 2178 (2014) encouraging States to ensure that their domestic laws and regulations establish serious criminal offenses sufficient to provide the ability to prosecute and to penalize in a manner duly reflecting the seriousness of the offense of all kind of terrorism actions.

This article examines the evolution of the UE efforts to fulfil this aim within their integrations mechanism allowing its citizens to live in an area of freedom, security and justice. Very different EU initiatives are part of a more general strategy of EU counterterrorism policy that includes a new legislation regulating the use of passenger name record (PNR) data for law enforcement purposes and the updating of the EU Council Framework Decision of 2002, to be able to address the new legal challenges presented by the Foreign Fighters phenomenon.

Keywords: Foreign Fighters, international security, counterterrorism policy, use of passenger name record, criminal justice measures

1. Introducción: el problema de los combatientes terrorista extranjeros

La lucha contra el terrorismo yihadista no es una guerra entre Estados ni entre religiones¹, sino una lucha que se desarrolla entre Estados y actores no estatales que crean redes temporales o permanentes de beligerancia y de terror, que operan al

* Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación I+D+I Der 2015-64205-R titulado La lucha de civilizaciones. Estado Islámico: retos y consecuencias para la UN, la Comunidad internacional y su Derecho, cuyo IP es el profesor Cesáreo Gutiérrez Espada, Catedrático de Derecho Internacional de la Universidad de Murcia.

1 Bassiouni, M. C. (2002): "Legal Control of International Terrorism: A Policy-Oriented Assessment". Harvard International Law Journal, 43(1), 88.

margen del Derecho internacional, utilizando medios convencionales de combate, pero también otros no convencionales, llegándose a calificar como “guerra híbrida” la que en la actualidad combate el Daesh en Siria e Irak². Por ello, la lucha contra el terrorismo yihadista es una guerra asimétrica y multidimensional, en donde el empleo de la fuerza militar es sólo uno de los posibles medios que se pueden utilizar,³ aunque no es ni el primero ni el principal.

Ante la complejidad de esta amenaza yihadista, la comunidad internacional organizada ha promovido una gran diversidad de instrumentos políticos y jurídicos para combatirla, tanto a nivel universal a través de las Naciones Unidas, como a nivel regional, en particular, en la Unión Europea. Todos ellos tienen un común denominador: mermar la capacidad de causar terror, muerte y destrucción de los terroristas, persiguiendo en concreto al “terrorista combatiente extranjero”. Sin duda, en la actualidad, este es uno de los grandes retos particulares que plantea el Daesh⁴, aunque conviene recordar que el empleo de “combatientes extranjeros” no resulta nada novedoso en el panorama de los conflictos armados; al contrario, tiene casi dos siglos de historia⁵. Hace referencia a las personas que por muy diversas razones abandonan su país de origen o de residencia habitual para intervenir en actividades violentas (o de terrorismo) como parte de la insurgencia o de un grupo armado no estatal en un conflicto armado ya en curso.

En este contexto, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó por unanimidad la Resolución 2178 (2014), de 24 de septiembre en la que se establecen obligaciones específicas para evitar que los combatientes terroristas extranjeros colaboren o cometan actos de terrorismo⁶. Se imponen medidas muy concretas – y novedosas – en virtud del capítulo VII de la Carta, pero que no incluyen el uso de la fuerza⁷. Algunas de estas medidas son de carácter administrativo y otras de orden penal y policial. Pero todas ellas tienen como destinatarios últimos a todas aquellas personas individuales, indeterminadas en el momento de la adopción de la Resolución, que en el futuro pudieran llegar “a radicalizarse, a ser reclutadas, adiestradas y

2 Cfr. López-Jacoiste, E. (2015): “Las Guerras híbridas a la luz del Derecho internacional”, Documento de Trabajo 03/2015, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 3.

3 Cfr. Jordán, J. (2004): “El terrorismo y la transformación de la guerra. Consideraciones sobre la lucha global de Al-Qaeda”. *Anuario de Derecho Internacional*, XX, 408-424.

4 Sobre la evolución de este fenómeno vid. los informes del Equipo de Apoyo Analítico y Vigilancia de las Sanciones del Consejo de Seguridad: S/2015/358; S/2015/683; S/2015/683.

5 Cfr. Marrero Rocha, I. (2015): “Combatientes extranjeros y conflictos armados contemporáneos” en *Conflictos Armados, Género y Comunicación*, Inmaculada Marrero (dir.), Tecnos, Madrid, 2015, pp. 82-84.

6 Cfr. Garrido Muñoz, A. (2014): “Un nuevo cortocircuito legislativo en Naciones Unidas: la Resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas relativa a los combatientes terroristas extranjeros”. *Revista Española de Derecho Internacional*, 67(2), 303-307.

7 No es la primera vez que el Consejo impone nuevos tipos de medidas sorprendiendo así a la comunidad internacional. Cfr., en este sentido, por ejemplo, Galand, A. S., (2015): “Security Council Referrals to the International Criminal Court as Quasi-Legislative Acts”. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 19, 142-175; Shaglah, A. A. (2016): “Security Council Response to Human Rights Violation in Term of Combating Terrorism: Retrospect and Prospect”. *Beijing Law Review*, 7(2), 114-121.

equipadas por entidades (es decir, actores no estatales) como el Estado Islámico de Iraq y el Levante (EIL), el Frente Al-Nusra y otras células con el fin de viajar a un Estado distinto de sus Estados de residencia o nacionalidad para cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos” [punto 5 de la Resolución 2178 (2014)] . Además, se pide a los Estados que impidan la (libre) circulación de los terroristas mediante controles fronterizos eficaces y controlen igualmente la falsificación de documentos de identidad y de viaje, así como la utilización fraudulenta de dichos documentos (punto 2 de la Resolución). Sin duda, para que los controles fronterizos sean eficaces será necesario una mayor coordinación entre los Estados en el intercambio de información sobre las actividades o los movimientos de terroristas o redes terroristas, incluidos los combatientes terroristas extranjeros, especialmente con sus Estados de residencia o nacionalidad, por medio de mecanismos bilaterales o multilaterales (punto 3 de la Resolución). Igualmente se pide a los Estados una más estrecha cooperación para prevenir la radicalización de potenciales combatientes, así como el apoyo para frenar la financiación y el reclutamiento de tales combatientes (punto 4 de la Resolución). Pero se hace hincapié en que los Estados asumen y ejecutarán sus obligaciones de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario, (punto 5 de la Resolución).

Mayor relevancia adquiere, por lo que aquí respecta, el párrafo 6 de la citada Resolución, donde se insta a los Estados Miembros de las Naciones Unidas a que se cercioren de que sus leyes y demás instrumentos legislativos internos tipifican suficientemente como delitos graves no solo la financiación o el apoyo logístico y financiero a los grupos terroristas – como ya se impuso en la Resolución 1373 (2001) – sino también los siguientes nuevos delitos: a) el viaje o la tentativa de viaje a un tercer país con el propósito de colaborar en la comisión de actos terroristas o proporcionar o recibir adiestramiento; b) la financiación de tales viajes y; c) la organización o facilitación de dichos viajes. Esta nueva tipificación deberá ser lo suficientemente amplia como para garantizar que quienes viajen a los lugares de conflicto con fines terroristas puedan llegar a ser enjuiciados y sancionados⁸.

Como se puede apreciar, estos contenidos pretenden abarcar todos los posibles actos delictivos relacionados con los combatientes terroristas extranjeros, incluso la intencionalidad de viajar a un país en conflicto para colaborar allí con actos terroristas. Sin duda, estos matices presentan cierta complejidad a la hora de su aplicación⁹. Una vez más, el Consejo de Seguridad de la ONU impone obligaciones

8 Cfr. Jiménez García, F. (2016): “Combatientes terroristas extranjeros” y conflictos armados: utilitarismo inmediato ante fenómenos no resueltos y normas no consensuadas”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 68 (2), 277-301.

9 Cfr. al respecto los Informes sobre aplicación de la resolución 2178 (2014) preparados por la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo (http://www.un.org/en/sc/ctc/resources/index.html#ftf_documents); el documento elaborado por el Congreso de los Estados Unidos con el título *Treatment of Foreign Fighters in Selected Jurisdictions*, The Law Library of Congress, Global Legal Research Center, Diciembre de 2014 (<http://www.loc.gov/law/help/foreign-fighters/treatment-of-foreign-fighters.pdf>) y el documento del Consejo de la UE «Criminal justice response to the phenomenon of foreign fighters: Compilation of replies», Bruselas, 23 de enero de 2015 (5206/15).

de naturaleza legislativa por la vía del capítulo VII¹⁰, incluso a pesar de que algunas de estas obligaciones ya están contempladas en el Convenio contra la financiación del terrorismo de 1999. Pocos meses después, la Resolución 2199 (2015), de 12 de febrero, reafirmó que «todos los Estados deberán velar por el enjuiciamiento de toda persona que participe en la financiación, planificación, preparación o comisión de actos de terrorismo o preste apoyo a esos actos, y porque dichos actos queden tipificados como delitos graves en las leyes y otros instrumentos legislativos internos, y porque el castigo que se imponga corresponda a la gravedad de esos actos, y pone de relieve que ese apoyo puede prestarse por medio del comercio de petróleo y productos refinados del petróleo, refinerías modulares y material conexo con el EIIL, el FAN y demás personas, agrupaciones, empresas y entidades asociadas con Al-Qaida». Más tarde, la Resolución 2249 (2015), de 20 de noviembre de 2015, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas instó de nuevo a los Estados Miembros a que redoblasen sus esfuerzos destinados a frenar el flujo de combatientes terroristas extranjeros a Irak y Siria y que buscasen nuevos modos para prevenir y reprimir la financiación del terrorismo¹¹.

Considero, no obstante, importante resaltar cómo la Resolución 2178 ahonda en la senda iniciada anteriormente en la Resolución 1373 (2001), en el sentido de que los poderes coercitivos del Consejo se extienden y vinculan ya no sólo a los grupos terroristas (como Al-Quaeda en 2001), sino también a los individuos que pretendan incorporarse a las filas armadas de tales grupos (2014). No es de extrañar que ante tanta creatividad preventiva algún sector doctrinal recele de la idoneidad política y/o jurídica de esta medida¹², a pesar de la unanimidad alcanzada en el Consejo ante la grave amenaza que suponen los combatientes terroristas extranjeros¹³.

10 Cfr. López-Jacoiste, E. (2007): “Security Council “legislation” against terrorism”, en *International Terrorism and Changes in International Law*, Chaingolou, K, López-Jacoiste Díaz, E; Eboli, V; Salinas de Frías, A; Sossai, M; Thomson, Aranzadi, Pamplona, pp. 81-153.

11 Cfr. Hilpold, P. (2016): “The evolving right of counter-terrorism: An analysis of SC resolution 2249 (2015) in view of some basic contributions in International Law literature”. *Questions of International Law* 24, 15-34 (en particular p. 19; www.qil-qdi.org)

12 Cfr. la opinión de Scheini, M., antiguo Relator Especial sobre derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, en «A Comment on Security Council Res. 2178 (Foreign Terrorist Fighters) as a “Form” of Global Governance» (<https://www.justsecurity.org/15989/comment-security-council-res-2178-foreign-fighters-form-global-governance/>). Asimismo, los comentarios de Garrido Muñoz, A. (2015): “Un nuevo cortocircuito legislativo en Naciones Unidas: la Resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas relativa a los combatientes terroristas extranjeros”. *Revista Española de Derecho Internacional*, 67(1), 303-307; Peters, A. (2014): “Security Council Resolution 2178 (2014): The “Foreign Terrorist Fighter” as an International Legal Person”, *European Journal of International Law*, Talk!; Cogan, J. K. (2015): “Stabilization and the Expanding Scope of the Security Council's Work”. *American Journal of International Law* 109(2), 324-339; Scahrf, M. (2016): “How the War against ISIS Changed International Law”. *Case Western Reserve Journal of International Law*, 48, 1-55. (disponible en <http://ssrn.com/abstract=2741256>).

13 Cfr. S/PV.7272, de 24 de septiembre de 2014, 47 p.

2. La Unión Europea y la aplicación de la Resolución 2178 (2014)

La Unión Europea persigue, entre otros objetivos, garantizar a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia al mismo tiempo que busca ser un actor global en las relaciones internacionales, contribuyendo así a la paz y la seguridad internacionales mediante “el estricto respeto y el desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas”, (art. 2.5 TFUE). Sin duda, la dimensión transfronteriza de la amenaza terrorista afecta a Europa, pero no se limita solo a los viajes de ciudadanos europeos a zonas de conflicto en terceros países y su regreso a la UE con la intención de cometer más atentados, sino también al hecho de que los terroristas estudian maniobras evasivas para evitar levantar sospechas mientras circulan dentro de la UE, captando nuevos adeptos o armamentos y utilizando sofisticadas tecnologías de comunicación e informática para difundir su propaganda, publicar sus amenazas o reivindicar la autoría de sus atentados. Los atentados perpetrados en Francia y Bélgica en 2015 son prueba manifiesta del riesgo real – que no remoto – que supone que los terroristas viajen a otros Estados miembros para cometer atentados o por razones logísticas en búsqueda, por ejemplo, de financiación o para la adquisición de armamento.

Ante estos hechos, el Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015 decidió aplicar de forma colectiva la Resolución 2178 (2014) de las Naciones Unidas, ya que estaba en perfecta sintonía con la estrategia de la UE frente al terrorismo yihadista, aunque habría que emprender modificaciones y matizaciones puntuales para combatir expresamente a los “combatientes terroristas extranjeros” según los mecanismos institucionales de integración propios de la UE. Hasta el citado Consejo Europeo eran tres los principales instrumentos políticos y jurídicos de la UE para hacer frente al terrorismo yihadista: la Decisión marco 2002/475/JAI, de 13 de junio de 2002 sobre la lucha contra el terrorismo¹⁴ y su actualización en 2008; la Estrategia Europea de Seguridad (2003) y la Estrategia de la UE de lucha contra el terrorismo (2005). Esta última abordaba el tema en torno a cuatro grandes prioridades: prevenir, proteger, perseguir y responder frente a cualquier acción de terrorismo internacional y que afectase a la seguridad de Europa. Son muchas las cuestiones tratadas en dichos instrumentos, pero todas ellas tienen un denominador común: aislar y derrotar a los diversos grupos terroristas y contrarrestar su influencia ideológica, frenando, en concreto, la afluencia de combatientes terroristas extranjeros, armas y fondos a tales grupos, así como prevenir el contagio regional y mejorar la seguridad de las fronteras¹⁵.

Ahora bien, para dar cumplimiento a la Resolución 2178, la Comisión presentó su Agenda Europea de Seguridad de 28 de abril de 2015, que sobre la base de los tres instrumentos citados completa el marco jurídico con nuevas medidas ambiciosas que abarcan cuatro grandes cuestiones: 1) garantizar la seguridad de los ciu-

14 DO L 164, 22.6.2002, pp. 3-7. Ha sido modificada posteriormente por la Decisión marco 2008/919/JAI, (DO L 330, 9.12.2008, pp. 21-23) y en la actualidad se ha planteado de nuevo su revisión.

15 Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo, JOIN (2015) 2 final, Bruselas de 6 de febrero de 2015, p. 11.

dadanos, infraestructuras, fronteras y transportes; 2) prevenir la radicalización y la captación de combatientes terroristas extranjeros; 3) cooperar con los socios internacionales en las cuestiones anteriores; y 4) perseguir la lucha contra la financiación de grupos terroristas y privarlos de medios para organizarse y comunicarse¹⁶. Esta Agenda propone adaptar la normativa europea vigente hasta el momento, teniendo en cuenta la evolución de la amenaza terrorista y los riesgos asociados a los viajes de los ciudadanos europeos a terceros países para participar en actividades terroristas.¹⁷ Según el plan de trabajo previsto para el 2016,¹⁸ la Comisión ha activado su iniciativa legislativa con la idea de actualizar la legislación penal vigente y hacer así efectivos los objetivos de la Resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad de la ONU.

2.1. Nuevos instrumentos para garantizar la seguridad de los ciudadanos

La Unión está especialmente vigilante respecto a los ciudadanos europeos que viajan a territorios en conflicto, como Siria, para implicarse en la contienda y que regresan a sus países de residencia o nacionalidad con la intención de cometer atentados en el territorio europeo. Frente a esta amenaza real, la Comisión propuso avanzar principalmente en el fortalecimiento del espacio Schengen y en los mecanismos de Eurojust y Europol, además de aprobar una nueva directiva sobre el tratamiento del registro de los datos de los pasajeros¹⁹.

2.1.1. Schengen, Eurojust y Europol

Como primera medida de seguridad ciudadana, se han introducido diversas mejoras dentro del Sistema Schengen con controles sistemáticos y coordinados de las personas que disfrutaban del derecho a la libre circulación con nuevas bases de datos policiales y documentales pertinentes. Así, el nuevo Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, establece

16 http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf las Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) publicadas en 2012 en relación con la financiación del terrorismo y, más concretamente, la recomendación relativa a la tipificación de la financiación del terrorismo (Recomendación 5) disponen que los países deben tipificar como delito la financiación del terrorismo sobre la base del Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo y que deben tipificar como delito no solo la financiación de actos terroristas, sino también la financiación de organizaciones terroristas y de terroristas individuales, incluso en ausencia de relación con un acto o actos específicos de terrorismo.

17 El último informe de Europol sobre la situación y las tendencias del terrorismo en la UE (TE-SAT) constató que la magnitud actual del fenómeno va en aumento: a finales de 2014 se estimó que el número total de personas que se habían desplazado de la UE a zonas de conflicto superaba las 3.000 y en la actualidad se calcula que la cifra asciende a 5.000, mientras que, al mismo tiempo, el número de retornados parece haber registrado un aumento en algunos Estados miembros. Cfr. <https://www.europol.europa.eu/content/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2015>.

18 COM (2015) 610 final, de 27 de octubre de 2015.

19 Cfr. 9422/1/15, Bruselas de 10 de junio de 2015, Documento de Coordinador de la lucha antiterrorismo de la UE dirigido al Consejo y al Consejo Europea, en relación con la actuación consecutiva a la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015 sobre antiterrorismo: Informe sobre la aplicación de las medidas, p. 17 y ss.

un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (se modifica el Código de fronteras Schengen)²⁰

Los nuevos controles han exigido una mayor sensibilización de las unidades operativas nacionales y además, algunos Estados han desarrollado mecanismos para el análisis del riesgo, mejorando la cooperación entre los servicios nacionales de fronteras y de información. Por su parte, la Comisión ha actualizado el Manual de Schengen²¹ para aclarar la interpretación del artículo 7, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 562/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2006, más conocido como el Código de Fronteras Schengen. La citada norma regula las inspecciones fronterizas exteriores de personas que serán realizadas por la guardia de las fronteras. La nueva inspección prevista abarca también a los medios de transporte y los objetos en posesión de las personas que crucen la frontera. Conviene señalar, no obstante, que en la realización de estos registros se aplicará el Derecho del Estado miembro de que se trate. Esta inspección en la frontera exterior de la UE abarca a todas las personas (europeos o no) por el mero hecho de cruzar la frontera con el fin de determinar su identidad mediante la presentación de sus documentos de viaje. Este art. 7 del Reglamento establece para ello una “inspección mínima” que consistirá en la comprobación simple y rápida de la validez de la documentación identificable, en su caso, utilizando dispositivos técnicos y consultando en las correspondientes bases de datos la información relativa exclusivamente a documentos robados, sustraídos, perdidos o invalidados del documento que autoriza a su titular legítimo el cruce de la frontera y de la existencia de indicios de falsificación o alteraciones. Ahora bien, esta inspección mínima es la norma a aplicar en el caso de los beneficiarios del derecho comunitario a la libre circulación, mientras que la actualización del Manual Schengen introduce una inspección minuciosa – en contraposición a la mínima – a la que deberán someterse los nacionales de terceros países. Esta nueva inspección que realizará la guardia de la frontera consiste en verificar si el nacional de un tercer país cumple los requisitos para entrar en la UE. Es más, en caso de duda o necesidad de una mayor comprobación del cumplimiento de dichos requisitos, el guarda de la frontera podrá realizar una “inspección de segunda línea”, utilizando para ello los sistemas SIS II con el fin de detectar, por ejemplo, indicios de falsificación o alteración en el documento de viaje. Este sistema SIS II permite controlar de forma minuciosa los sellos de entrada y salida, así como la comprobación de que el nacional del tercer país cuenta con suficientes medios de subsistencia para la duración y finalidad de la estancia prevista en la UE o para su retorno o transito al país de origen. Para evaluar estos medios de subsistencia se tienen en cuentan los importes de referencia establecidos por cada Estado Schengen. En cohe-

20 Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), DOUE L n.º 77 de 23.3.2016.

21 Cfr. Recomendación de la Comisión, de 6 de noviembre de 2006, por el que se establece un Manual práctico para guardias de fronteras común destinado a las autoridades competentes de los Estados Miembros encargadas del control fronterizo de personas.

rencia con estos nuevos controles se ha modificado igualmente el Manual Sirene,²² con el fin de mostrar claramente si un documento utilizado a efectos de viaje ha sido invalidado.

También se ha mejorado el Sistema de Información Schengen para permitir el intercambio de información de forma acelerada en relación con los combatientes terroristas extranjeros y los delincuentes peligrosos registrados en las bases de datos policiales. Sin embargo, todavía está pendiente el desarrollo de los indicadores comunes de riesgo que está realizando la Comisión con la ayuda técnica de Europol y se espera que el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior pueda aprobarlos en breve con el fin de que sean aplicables por Frontex cuanto antes. Junto a ello, el pasado el 14 de septiembre de 2016, el Consejo dio su aprobación final a la Guardia Europea de Fronteras y Costas, con la adopción del Reglamento UE 2016/1625 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, que modifica el Reglamento (CE) n° 1406/2002 por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima. Esta nueva Guardia englobará, por un lado, a la Agencia Europea de Guardia de Fronteras y Costas (partiendo de Frontex, pero con funciones adicionales) y, por otro, a las autoridades responsables de la gestión de fronteras de los Estados miembros. Se espera que esté operativa para antes de finales del presente año.

En relación con lo anterior, pero como segunda medida para ganar en seguridad ciudadana, la UE propone agilizar el intercambio de información policial y judicial y cooperación operativa, a través de Europol²³ y Eurojust²⁴. En los últimos meses, catorce Estados de la UE están utilizando el Sistema de Información de Europol (SIE) para luchar contra el terrorismo. Este sistema SIE consiste en que los Estados miembros registran los nombres de las personas ya considerados como «combatientes extranjeros» de tal forma que todos los miembros acceden a dicha información no sólo en las oficinas policiales nacionales, sino sobre todo en las fronteras externas e internas de la UE. Se espera que las listas de personas «no admisibles» estén próximamente disponibles también para terceros países como Noruega, Suiza y Australia, al igual que para la Interpol y las autoridades de control fronterizo de los Estados Unidos.

Otra de las cuestiones necesarias para el eficaz control fronterizo es el control de las armas de fuego (ilegales), según el plan sugerido por el Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior (COSI), que, entre

22 Decisión de Ejecución (UE) 2015/219, de 29 de enero de 2015, por la que se sustituye el anexo de la Decisión de Ejecución 2013/115/UE, relativa al Manual Sirene y otras medidas de ejecución para el Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) (DO L 44 de 18.2.2015, p. 75).

23 En marzo de 2015, Europol presentó un documento con propuestas para mejorar el intercambio de información y de datos en el ámbito de la lucha contra el terrorismo en la UE (7272/15), que se debatió en el COSI. El documento incluye la idea de crear un Centro de Lucha contra el Terrorismo de la UE (CLCT) dentro de la estructura organizativa de Europol, a fin de garantizar que se utilicen de la mejor forma posible las plataformas y servicios existentes.

24 Por su parte, Eurojust ha hecho un llamamiento a los Estados miembros para que cumplan las obligaciones derivadas de la Decisión 2005/671/JAI del Consejo sobre intercambio de información en relación con delitos de terrorismo y del artículo 13 de la Decisión Eurojust, sobre todo el intercambio de información con Eurojust en los casos relativos al tráfico ilícito de armas de fuego.

otras medidas, contempla la revisión de la Directiva de armas de fuego²⁵. Se pretende introducir normas mínimas elevadas para la desactivación de las armas de fuego y para que se pueda contar también con la participación de los servicios de aduanas, que saben acceder y controlar el tráfico ilícito de la red. La Comisión ha asumido esta propuesta en la Agenda Europea de Seguridad²⁶. En la actualidad se está debatiendo el control de la adquisición y tenencia de armas, que reformará y completará la Directiva 91/477/CEE del Consejo sobre el control de la adquisición y tenencia de armas, modificada por la Directiva 2008/51/CE, teniendo en cuenta los atentados terroristas recientes.

2.1.2. La nueva Directiva sobre el registro de los nombres de los pasajeros (PNR)

La UE se propuso hace años trabajar en la elaboración de una directiva relativa al registro de nombres de pasajeros (PNR) con el fin de que los nombres y otros datos registrados de los pasajeros puedan ser utilizados por las autoridades nacionales para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia más grave. Este compromiso legislativo estaba en la agenda de trabajo europea desde hace años²⁷, sin embargo, los proyectos presentados carecían del aval de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento (en adelante Comisión LIBE). Sin duda alguna, los atentados de Francia y Bélgica de 2015 y 2016 han coadyuvado a superar las posturas divergentes de los miembros de dicha Comisión LIBE en relación con el ámbito de aplicación de la nueva Directiva, en el sentido de que se aplicará no solo a los vuelos internacionales de la UE, sino también a los vuelos interiores, siempre y cuando en cada caso concreto se pueda confirmar la existencia de aspectos transnacionales de la delincuencia. Igualmente, las lecciones aprendidas de aquellos atentados han zanjado el debate acerca del período durante el cual pueden almacenarse los datos del registro de nombres de pasajero sin enmascarse. Superado el bloqueo, el 27 de abril de 2016, se aprobó la Directiva 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo, 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. Pero conviene destacar cómo la nueva Directiva PNR tiene por objeto regular la transferencia por parte de las compañías aéreas a los Estados miembros de datos personales de los pasajeros de vuelos internacionales,

25 Directiva 91/477/CEE de 18 de junio de 1991 relativa al control de la adquisición y tenencia de armas, modificada por la Directiva 2008/51/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008.

26 Cfr. 9422/1/15, Bruselas de 10 de junio de 2015, Documento de Coordinador de la lucha antiterrorismo de la UE dirigido al Consejo y al Consejo Europeo, en relación con la actuación consecutiva de la declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015 sobre antiterrorismo: Informe sobre la aplicación de las medidas, pp. 10-11.

27 La propuesta de la Comisión relativa al sistema PNR de la UE se presentó en febrero de 2010. El 4 de abril de 2012, el Consejo aprobó la orientación general. El ponente del PE presentó su informe el 14 de febrero de 2012, pero la votación en la Comisión LIBE no se produjo hasta el 24 de abril de 2013. Esta votación tuvo como resultado el rechazo de la propuesta de la Comisión por una mayoría de 30 votos en contra y 25 a favor. El 12 de junio de 2013, el Pleno devolvió el expediente a la Comisión LIBE.

así como el tratamiento de tales datos por las autoridades competentes, pero sólo y exclusivamente con fines de lucha policial contra el terrorismo y el crimen grave.

Resulta importante resaltar, cómo la Directiva 2016/681 no supone una revolución ni una quiebra total con las disposiciones ya existentes en la UE, a pesar de la polémica generada durante años. Es más, ahonda en la línea ya marcada por la Directiva 2004/82, de 29 de abril de 2004, sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas, que buscaba mejorar los controles fronterizos y combatir la inmigración ilegal. Además, según la normativa vigente anterior a la nueva Directiva PNR, las compañías aéreas ya habían asumido la obligación de recoger y tratar los datos de sus pasajeros, pero sólo para fines comerciales propios y de conformidad con las condiciones uniformes de ejecución de los formatos de datos admitidos y de los protocolos aplicables a las transferencias de datos de las compañías aéreas, aprobados por la Comisión según el Reglamento UE nº 182/2011, de Parlamento Europeo y el Consejo de 16 de febrero de 2011. En consecuencia, la presente Directiva no revoluciona las obligaciones de las compañías aéreas, sino que su novedad radica, no obstante, en que se pretende un uso más eficaz de los datos PNR ya recopilados para que sirvan también – sin perjuicio de los fines comerciales – para garantizar la seguridad ciudadana. Se espera que los datos sean transmitidos por la compañías antes de que el vuelo externo aterrice en suelo europeo para que puedan ser comparados, por ejemplo, con los obtenidos en otras bases de datos policiales sobre personas y objetos buscados con el único fin de prevenir, detectar, investigar y enjuiciar de modo eficaz delitos de terrorismo y delitos graves y reunir así las pruebas necesarias, en su caso, para descubrir a los cómplices de los delincuentes y dismantelar las redes delictivas. De ahí que el tratamiento de datos personales debe limitarse al fin perseguido y al mismo tiempo debe ser proporcional a los objetivos específicos de seguridad que persigue esta nueva Directiva que no es una forma más de prevenir y perseguir el terrorismo y ciertos delitos de especial gravedad.

Ahora bien, para evitar cualquier atisbo de duda o de abuso interpretativo, el anexo I de la Directiva 2016/681 recoge los tipos de datos que deben recopilar las compañías, que contiene hasta 19 *items* distintos relacionados con el pasajero, su vuelo, códigos compartidos, equipaje, dirección y datos de contacto...etc. Además, la definición de delitos de terrorismo que se aplica en esta Directiva es la establecida en la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo, que también está siendo objeto de revisión profunda como consecuencia de la Resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad. En cambio, en el anexo II de la Directiva 2016/681 se enumeran los delitos graves que igualmente se van a beneficiar de los datos PNR transmitidos por las compañías aéreas.

A lo largo de la tramitación de esta nueva Directiva se ha insistido mucho – y así se refleja en el punto 15 de su preámbulo – que la transmisión de los datos de los pasajeros sólo persigue mejorar la seguridad interior, facilitando la prevención, investigación y el enjuiciamiento de los delitos, razón por la cual – orden público – esta nueva Directiva no contradice la protección de los derechos fundamentales y,

en particular, el derecho a la intimidad y la protección de datos personales. Para ello, los Estados deben aplicar medidas protectoras de dichos derechos, conforme a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea («la Carta»), el Convenio para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal y el Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Es más, las listas de pasajeros no deben elaborarse tomando como criterio el origen racial o étnico, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, la pertenencia a un sindicato, la salud, vida u orientación sexual. Los datos PNR solo deben contener la información detallada sobre los 19 *items* contemplados en el anexo I de la Directiva, de tal forma que permita a las autoridades nacionales competentes identificar a los pasajeros por vía aérea que representan una amenaza para la seguridad interior, comunicándoselo, cuando proceda y sin demora, a las autoridades competentes de los otros Estados miembros a través de la Aplicación Segura de la red de Intercambio de Información (SIENA) de Europol. Pero previamente cada Estado deberá valorar según su margen nacional de apreciación las posibles amenazas que se deriven del tratamiento de los datos PNR. Y todo ello, además, sin perjuicio de las obligaciones internacionales de los Estados, en particular, de las derivadas de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, de 28 de julio de 1951, modificada por el Protocolo de 31 de enero de 1967. Esto significa que en ningún caso los Estados miembros podrán utilizar el resultado del tratamiento de datos PNR para negar a los solicitantes de asilo unas vías jurídicas seguras y efectivas de acceso al territorio de la Unión con vistas a ejercer su derecho a la protección internacional.

Desde las ya famosas sentencias *Kadi*, la UE se ha enfrentado al delicado equilibrio entre seguridad y libertad, razón por la cual la Comisión LIBE planteó que la futura Directiva PNR debería respetar plenamente los derechos humanos y los principios de la Carta Europea de Derechos Fundamentales, en particular, el derecho de protección de datos de carácter personal, el derecho a la intimidad y el derecho a la no discriminación reconocidos en los artículos 8, 7 y 21 de la misma, e igualmente debería tener en cuenta los principios de la jurisprudencia reciente expuesta por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en particular, el principio de proporcionalidad²⁸. Es más, según la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE resulta esencial que los derechos fundamentales garantizados en el ordenamiento jurídico de la Unión deben ser aplicados en todas las situaciones reguladas por el Derecho de la Unión (art. 51.1 de la Carta), pero no fuera de ellas²⁹. El Tribunal ya indicó que, por este motivo, no puede apreciar a la luz de la Carta una normativa nacional que no se inscriba en el marco del Derecho de la Unión. Por el contrario, cuando dicha normativa esté comprendida en el ámbito de aplicación del mencionado Derecho – como es el caso de la Directiva PNR –, el Tribunal de Justi-

28 Cfr. por ejemplo, Caso Procedimiento Penal contra Hassen El Dridi, alias Soufi Karim. Sentencia de 28 abril 2011. (TJCE 2011\111); Caso Pflieger y otros, TJUE (Sala Tercera), sentencia de 30 abril 2014 (TJCE 2014\163); y Caso LCL Le Crédit Lyonnais, TJUE (Sala Cuarta), sentencia de 27 marzo 2014. TJCE 2014\126.

29 Cfr. Caso Robert Pflieger y Otros contra Autoridad Administrativa Cantonal. Sentencia de 30 abril 2014. TJCE 2014\163, parr. 35

cia podría proporcionar, en su caso, en el marco, por ejemplo, de una remisión prejudicial, todos los elementos de interpretación necesarios para que el órgano jurisdiccional nacional pueda apreciar la conformidad de la transposición de la directiva PNR en una norma nacional con los derechos fundamentales cuyo cumplimiento debe garantizar³⁰. En consecuencia, puesto que los derechos fundamentales garantizados por la Carta deben ser respetados, cuando una normativa nacional esté comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, no existe ningún supuesto comprendido en el Derecho de la Unión en el que no se apliquen dichos derechos fundamentales. La aplicabilidad del Derecho de la Unión implica la necesaria e ineludible aplicabilidad de los derechos fundamentales garantizados por la Carta³¹, y sólo podrán introducirse limitaciones a tales derechos, “respetando el principio de proporcionalidad, siempre y cuando tales limitaciones sean necesarias y respondan efectivamente a los objetivos del interés general reconocidos por la Unión o ante la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás”, como se contempla en el art. 52.1 de la Carta.

En concreto, la transmisión y tratamiento de los datos personales de los pasajeros debe responder realmente a la necesidad de verificar que las personas que entran por aire en el territorio de la UE no tienen conexiones con los grupos terroristas y que, por lo tanto, no suponen una amenaza a la seguridad ciudadana, ya que ésta es en la actualidad uno de sus intereses primordiales. Por ello, la nueva Directiva deberá aplicarse exclusivamente, cuando exista una justificación suficiente de conexión alguna con bandas terroristas, pero contemplando, al mismo tiempo, las garantías necesarias para asegurar la legalidad de cualquier tipo de almacenamiento, análisis, uso o transferencia de los datos PNR. Sin duda, todo esto es necesario e incuestionable, sin embargo, encierra una gran complejidad a la hora de su aplicación. Quizás por ello, los Estados cuentan hasta el 25 de mayo de 2018 para su transposición, (art. 18 de la Directiva 2016/681).

2.2. Nuevos instrumentos para prevenir la radicalización, la captación de terroristas y los combatientes terroristas extranjeros

En el ámbito de la lucha contra el terrorismo y la radicalización, la Agenda Europea de Seguridad se diseñó para llevar a cabo acciones operativas específicas en áreas de riesgo concretas a fin de lograr mejoras inmediatas en las capacidades conjuntas de lucha contra el terrorismo de la UE. A pesar de las numerosas acciones ya emprendidas, los recientes ataques de París (2015) y de Bruselas (2016) han puesto de manifiesto la necesidad de seguir mejorando los instrumentos y la coordinación de los Estados miembros para luchar contra el terrorismo. Por ello, también la Agenda Europea de Seguridad se centraba en la amenaza que plantean los combatientes terroristas extranjeros que regresan al espacio europeo, en la prevención de la radicalización y en la sanción de los terroristas y sus seguidores. Conviene, no obstante, aumentar la capacidad de prevención y de reacción de la UE desde distintas perspectivas. La Comisión ha estudiado diversas medidas de disuasión y de preven-

30 Cfr. sentencia Åkerberg Fransson [TJCE 2013, 56] , EU:C:2013:105, apartado 19

31 Ibid., apartado 21.

ción de la radicalización de las personas en el marco de la Red de la UE para la Sensibilización frente a la Radicalización³². Además, los Ministros de Justicia y Asuntos de Interior adoptaron, en junio de 2014, una serie de orientaciones concretas para aplicar de forma conjunta y coordinada la Resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, puesto que – como se ha visto – la citada Resolución impone medidas de largo alcance, “para prevenir y reprimir el reclutamiento, la organización, el transporte o el equipamiento de las personas que viajan a un Estado distinto de sus Estados de residencia o nacionalidad para cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos, o para proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo, y la financiación de sus viajes y actividades”³³. Además, obliga a los Estados a que “tipifiquen como delito grave...los viajes de sus nacionales a un Estado distinto de sus Estados de residencia o nacionalidad,... con el propósito de cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos, o proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo”³⁴; “la recaudación intencional de fondos, ... con intención de que dichos fondos se utilicen para financiar los viajes de personas ... con el propósito de cometer, planificar o preparar actos terroristas...”³⁵; así como “la organización o cualquier otro tipo de facilidades deliberadas, incluidos actos de reclutamiento, por sus nacionales o en sus territorios con fines terrorista”³⁶.

2.2.1. Algunos antecedentes: el Convenio CETS nº 196 y el Protocolo adicional de Riga

Como primer paso, los Ministros de Justicia e Interior de la UE encomendaron a la Comisión que supervisara de cerca la eficacia de la Decisión marco 2002/475/JAI sobre la lucha contra el terrorismo, en su versión modificada por la Decisión marco 2008/919/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, con el fin de explorar si las normas ya vigentes en la UE cubrían las exigencias concretas de la Resolución 2178 (2014) de las Naciones Unidas. En este sentido, cabe recordar cómo la Decisión marco 2002/475/JAI sirvió de base para la aproximación de las disposiciones de Derecho penal relativas a los delitos de terrorismo, ya que tipificaba como delitos determinados actos terroristas. Sin embargo, para responder a la evolución de las amenazas de radicalización, captación de terroristas y terrorismo, la

32 La citada Red fue creada por la Comisión en 2011 y reúne a 700 expertos y profesionales que trabajan en primera línea de toda Europa y que ayudan a los Estados a desarrollar campañas nacionales contra el reclutamiento de combatientes y la apología del yihadismo. De conformidad con las Conclusiones del Consejo de junio de 2013, contribuirá además a la revisión de la Estrategia de la UE contra el extremismo en el transcurso de 2014. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/index_en.htm. Cfr. Marrero Rocha, 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, 586 y ss.

33 Resolución 2178 (2014), de 24 de septiembre de 2015, párrafo 5.

34 *Ibid.*, punto a) párrafo 6.

35 *Ibid.*, punto b) párrafo 6.

36 *Ibid.*, punto c) párrafo 6.

Decisión marco 2008/919/JAI tipificó como delitos la comisión de atentados terroristas, la participación en las actividades de un grupo terrorista, incluido el apoyo financiero a dichas actividades, la provocación, la captación y el adiestramiento de terroristas³⁷, además de prever normas sobre complicidad, inducción y tentativa en relación con dichos delitos. Además, otros delitos de terrorismo similares a los contemplados en la Decisión marco de 2008, ya habían sido introducidos en Europa por el Convenio del Consejo de Europa para la represión del terrorismo de 2005.

Sin embargo, el estudio de la Comisión sobre la efectividad de estas dos decisiones marco arrojó como resultado una aplicación muy dispar entre los Estados miembros de la UE. En efecto, si bien es cierto que la mayoría de los Estados sí que habían adoptado medidas destinadas a tipificar como delito la provocación, la captación y el adiestramiento de terroristas de conformidad con la Decisión marco de 2008, la Comisión destacó que dos Estados (Irlanda y Grecia) todavía no habían incorporado en su ordenamiento jurídico nacional dicha decisión y les instaba – lógicamente – a hacerlo sin más demora³⁸. Sin embargo, las penas aplicables por tales nuevos delitos resultaban muy heterogéneas. Las penas por el delito de provocación eran, en general, menos rigurosas que en el caso de los otros dos delitos. Además, la Comisión verificó con preocupación la escasa tipificación como delito de la “provocación indirecta” y de la captación de “agentes solitarios”. A pesar de todo ello, la principal cuestión era que las normas europeas y nacionales penales no contemplaban en ningún caso como supuestos delictivos los viajes de ciudadanos europeos a lugares de conflicto con la intención de cometer actos de terrorismo ni su financiación. Este tipo de viajes y la cuestión de su financiación suponen, sin duda, un nuevo tipo delictivo que exige una revisión y actualización de las normas vigentes en la UE.

Por su parte, Eurojust ya había advertido en su informe que varios Estados miembros ya habían determinado internamente la necesidad de ampliar la lista de delitos de terrorismo para hacer frente a la amenaza de los combatientes terroristas extranjeros, más allá de los incluidos en la Decisión marco de 2008, y que la ausencia de un enfoque penal común y de unas normas mínimas comunes a escala de la UE podrían provocar lagunas en el enjuiciamiento³⁹. Por ello, aconsejaba vivamente la reforma de la Decisión marco, ya que – de lo contrario – los tipos de comporta-

37 Véase el artículo 1, apartado 1, de la Decisión Marco de 2008 que modifica el artículo 3 de la Decisión Marco de 2002. Los delitos ligados a actividades terroristas, tal como se definían en el artículo 3 de la Decisión Marco de 2002, solo incluían el hurto o robo con agravantes, el chantaje y el libramiento de documentos administrativos falsos con el fin de cometer delitos de terrorismo. Los nuevos delitos se añadieron como letras a) a c) del artículo 3, apartado 1, y los delitos recogidos en las antiguas letras a) a c) han pasado a las letras d) a f) del artículo 3, apartado 1.

38 El Gobierno irlandés notificó el Proyecto de Ley de Justicia Penal (delitos de terrorismo) (Modificación) de 2012 e informó a la Comisión de su próxima presentación al Parlamento. Lo expuesto en el presente informe se basa en dicho proyecto de Ley. Por su parte, el Gobierno griego informó a la Comisión de que preparaba un proyecto de ley denominado «Ratificación del Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo y Protocolo por el que se modifica el Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo y legislación conexas», pero no presentó dicho proyecto de ley.

39 Foreign Fighters: Eurojust's Views on the Phenomenon and the Criminal Justice Response, informe actualizado, noviembre de 2014,

mientos relacionados con los viajes de combatientes extranjeros contemplados en la Resolución 2178 (2014) no quedarían cubiertos por los instrumentos comunitarios⁴⁰.

Una vez constatada, por tanto, la insuficiencia de las normas europeas vigentes para dar pleno cumplimiento a la Resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad, el Consejo JAI se cuestionó si los objetivos perseguidos por la citada Resolución onusiana se alcanzarían antes más y mejor mediante la acción legislativa nacional, o si al contrario, por el principio de subsidiaridad era conveniente una nueva directiva de la UE. Si bien es cierto que ya se había producido una importante labor legislativa sobre la utilización del combatientes terroristas extranjeros, tanto a nivel nacional como europeo⁴¹, en el tercer informe de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo se apunta, no obstante, que son pocos los Estados que han tipificado específicamente como delito los viajes de los combatientes terroristas extranjeros o su financiación⁴². Por ello, aun reconociendo que la lucha contra el terrorismo sigue siendo esencialmente competencia de los Estados miembros, y dada la magnitud de los ataques terroristas registrados en Europa en 2015 y 2016, la UE se apresura a adoptar una acción coordinada para todos los Estados miembros con el fin de intentar frenar el terrorismo y afrontar el peligro que representan estos combatientes terroristas extranjeros (o europeos) en el territorio de la Unión.

Por otra parte – al margen de la UE – para evitar una eventual doble incriminación por un mismo hecho, pero en dos ordenamientos jurídicos diversos (nacional y europeo), el Consejo de Europa adoptó, el 22 de octubre de 2015 en Riga, el Protocolo adicional⁴³ al Convenio para la prevención del terrorismo (CETS n° 196)⁴⁴, que incorpora las obligaciones de la Resolución 2178 (2014). Así que el Consejo de la UE aprovechó tanto el CETS n° 196, como su Protocolo adicional de Riga como “atajo” para cumplir de forma colectiva con las obligaciones dimanantes de las Naciones Unidas, autorizando en septiembre de 2015 la firma de ambos instrumen-

40 Cfr. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Decisión Marco 2008/919/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, por la que se modifica la Decisión Marco 2002/475/JAI sobre la lucha contra el terrorismo [COM (2014) 554 final de 5 de setiembre de 2014]. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al documento del Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Decisión Marco 2008/919/JAI del Consejo por la que se modifica la Decisión Marco 2002/475/JAI sobre la lucha contra el terrorismo [SWD (2014) 270 final de 5 de setiembre de 2014].

41 Vid. al respecto los Informes sobre aplicación de la resolución 2178 (2014) preparados por la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo (http://www.un.org/en/sc/ctc/resources/index.html#ftf_documents); el documento elaborado por el Congreso de los Estados Unidos con el título *Treatment of Foreign Fighters in Selected Jurisdictions*, The Law Library of Congress, Global Legal Research Center, Diciembre de 2014 (<http://www.loc.gov/law/help/foreign-fighters/treatment-of-foreign-fighters.pdf>) y el documento del Consejo de la UE «Criminal justice response to the phenomenon of foreign fighters: Compilation of replies», Bruselas, 23 de enero de 2015 (5206/15).

42 Cfr. UN. Doc. S/2015/975 pp. 17-18

43 CETS No. 217. Entrará en vigor cuando alcance 6 ratificaciones, entre ellas 4 de los Estados miembros. Por el momento no ha sido ratificado por ningún Estado, aunque lo han firmado 26 Estados miembros (entre ellos España: 22 de octubre de 2015) más la Unión Europea.

44 Hecho en Varsovia el 16 de mayo de 2005

tos jurídicos en nombre de la Unión⁴⁵. El citado CEST nº 196 cumple perfectamente con algunas de las exigencias de la Resolución 2178 (2014), al tipificar como delito los siguientes actos relacionados con el terrorismo: la provocación pública utilizando para ello cualquier acto o vía de difusión (art. 5); el reclutamiento o el hecho de incitar a otra persona a cometer o participar en la comisión de delitos de terrorismo (art. 6); el adiestramiento con fines terroristas así como otros delitos accesorios (art. 9) y todo ello bajo determinadas condiciones y salvaguardas, en concreto, “supeditando las necesarias restricciones a determinados derechos humanos, al principio de proporcionalidad y teniendo en cuenta los objetivos legítimos perseguidos y su necesidad en una sociedad democrática” (art. 12 del Convenio nº 196).

Por su parte, el Protocolo adicional al Convenio del Consejo de Europa sobre la prevención del terrorismo adoptado en Riga, en octubre 2015, exige a las partes del Convenio que tipifiquen como delito la participación en una asociación o grupo con fines terroristas, recibir adiestramiento con fines terroristas, viajar o intentar viajar al extranjero con fines terroristas, aportar o recaudar fondos para tales viajes y organizar o facilitar de otro modo dichos viajes. Como se puede apreciar, este Protocolo materializa así el resto de obligaciones derivadas de la Resolución 2178 y facilita la aplicación rápida, coordinada y efectiva de medidas de prevención y enjuiciamiento de los viajes de combatientes terroristas extranjeros. En él se han tipificado individualmente los delitos más relevantes: participar en una asociación o grupo con fines terroristas (art. 2), recibir adiestramiento para el terrorismo (art. 3), viajar o intentar viajar al extranjero con fines terroristas (art. 4), financiar viajes al extranjero con fines terroristas (art. 5) y organizar o facilitar de otro modo los viajes al extranjero con fines terroristas (art. 6). Por último, el art. 7 del Protocolo de Riga tiene como objetivo mejorar el intercambio de información, obligando a las Partes a designar un punto de contacto para proporcionar o tratar las solicitudes de información de forma oportuna. El art. 2 se considera un instrumento importante para la investigación y enjuiciamiento eficaces de aquellos que contribuyan con sus actividades a la comisión de delitos terroristas por grupos terroristas. El art. 3 prevé la tipificación de actos de naturaleza preparatoria, es decir, recibir adiestramiento para el terrorismo, complementando el delito ya existente de adiestramiento, tal como se define en el art. 7 del Convenio CETS nº 196. Al mismo tiempo, la disposición del art. 3 refuerza la seguridad jurídica y la eficacia de los artículos 4 a 6 del Protocolo adicional, en la medida en que proporciona una definición de recibir adiestramiento para el terrorismo, que se menciona como una de las finalidades del viaje. Por último, los artículos 4 a 6 tienen por objeto transponer las disposiciones operativas del apartado 6 a) - c) de la Resolución 2178 (2014). Amplían la tipificación a otros actos de naturaleza preparatoria más allá de los ya contemplados por el Convenio CETS nº 196 (es decir, la provocación pública, el reclutamiento y el adiestramiento con fines terroristas). Con la disposición sobre el refuerzo del intercambio de infor-

45 Cfr. Decisión (UE) 2015/1913 del Consejo, de 18 de septiembre de 2015 relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo (CETS nº 196) y la Decisión (UE) 2015/1914 del Consejo de 18 de septiembre de 2015 relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Protocolo adicional del Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo (CETS nº 196)

mación y los puntos de contacto del art. 7, el Protocolo adicional responde a una petición formulada en el apartado 3 de las disposiciones operativas de la Resolución 2178 (2014) que exige una mayor cooperación internacional para agilizar la prevención e investigación de los viajes a terceros países con el fin de cometer delitos terroristas o participar en actividades de adiestramiento con fines terroristas.

Pero los esfuerzos de la UE por dar cabal cumplimiento colectivo a los mandatos del Consejo de Seguridad parecen no quedar satisfechos con la firma de estos dos instrumentos. El 3 de marzo de 2016, los Ministros de Justicia adoptaron la posición de negociación del Consejo sobre la propuesta de Directiva relativa a la lucha contra el terrorismo⁴⁶, que reforzaría el marco normativo propio de la UE para prevenir los atentados terroristas, en particular, penalizando los actos preparatorios, la provocación, la instrucción y los viajes al extranjero con fines terroristas, sin olvidar la adopción de medidas de apoyo y asistencia a las víctimas, de conformidad con la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo⁴⁷.

2.2.2. Nuevos delitos en el proyecto de directiva de lucha contra el terrorismo

En aplicación de la Resolución 2178 (2014), la proyectada nueva directiva de lucha contra el terrorismo, que derogará la Decisión marco de 2002 y su modificación de 2008, toma en consideración la evolución de las amenazas terroristas y busca aproximar en mayor medida, en todos los Estados miembros, la definición de los delitos de terrorismo, los delitos relacionados con un grupo terrorista y los relacionados con actividades terroristas, de modo que abarque de forma más exhaustiva todas las conductas asociadas, en particular, la de los combatientes terroristas extranjeros y la financiación del terrorismo. Pero, además, la futura nueva directiva de la UE combatirá a los combatientes terroristas extranjeros y otros delitos graves conexos, sin olvidar el apoyo y asistencia a las víctimas⁴⁸, aunque la citada resolución onusiana guarda silencio al respecto.

Como se indica en el proyectado art. 1 de la misma, su objetivo consiste en establecer “normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y las sanciones en el ámbito de los delitos de terrorismo, los delitos relacionados con un grupo terrorista y los delitos relacionados con actividades terroristas, así como

46 Cfr. 6655/16, Bruselas, 3 de marzo de 2016

47 Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión Marco 2001/220/JAI del Consejo, de 15 de marzo de 2001 (DO L 315 de 14.11.2012, p. 57).

48 Se considerarán víctimas del terrorismo las definidas en el artículo 2 de la Directiva 2012/29/UE, es decir, toda persona física que haya sufrido un daño o perjuicio, en particular lesiones físicas o mentales, daños emocionales o perjuicios económicos, directamente causados por un delito de terrorismo, así como los familiares de una persona cuya muerte haya sido directamente causada por un delito de terrorismo y que hayan sufrido un daño o perjuicio como consecuencia de la muerte de dicha persona. (...) Los familiares de las víctimas supervivientes del terrorismo, según se definen en el artículo 2 de la Directiva 2012/29/UE, tendrán acceso a los servicios de apoyo a las víctimas y a las medidas de protección, de conformidad con lo dispuesto en la Directiva 2012/29/UE.

(...) medidas de protección y asistencia a las víctimas del terrorismo”⁴⁹. En consecuencia, a lo largo de su articulado, el proyecto de la futura directiva reitera que “los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar” todas y cada una de las previsiones de la directiva. Cabe destacar, que los supuestos de hecho considerados delitos de terrorismo contemplados en el art. 3 del proyecto deben incluirse como delitos en las respectivas legislaciones nacionales (art. 3 del proyecto de Directiva); al igual que los delitos relacionados con un grupo terrorista (art. 4); así como los delitos relacionados con actividades terroristas, contemplados en el título III del proyecto. En este mismo título se regula la provocación (art. 5), la capacitación de terroristas (art. 6); el adiestramiento (art. 7) así como la recepción de adiestramiento con fines terroristas (art. 8), los viajes al extranjero con fines terroristas (art. 9) y la organización o facilitación de viajes al extranjero con fines terroristas (art. 10), sin perjuicio de la financiación (art. 11) y otros delitos conexos (art. 12). Los supuestos de hecho de los tipos delictivos de los arts. 5, 6, 7, 8 y 10 no presentan grandes novedades con respecto al Convenio nº196.

La novedad de este proyecto se haya en la tipificación de los viajes al extranjero con fines terroristas (art. 9). El proyectado art. 9 responde a las exigencias del punto 6 a) de la Resolución 2178 (2014) y equivale, en términos generales, al art. 4 del Protocolo adicional de Riga. Sin embargo, la propuesta de directiva presenta las siguientes puntualizaciones. Será delito punible “el hecho de viajar a un país de fuera de la Unión, ya sea *directamente o haciendo escala* en otro u otros Estados miembros de la Unión, con el fin de cometer” algunos de los actos terroristas contemplados en el art. 3 de la misma. También será punible el hecho de “participar en las actividades de un grupo terrorista, según lo dispuesto en el artículo 4, *a sabiendas* de que dicha participación contribuirá a las actividades delictivas de dicho grupo terrorista”. Es decir, se deberá demostrar el perfecto conocimiento y consentimiento de la persona que viaja a lugares de conflicto con el fin de cometer actos terroristas y que realmente se pueda demostrar que la persona quiere conscientemente participar en su comisión. Es más, la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (Comisión LIBE) del Parlamento ha matizado aún más el borrador presentado por la Comisión, para establecer un mayor rigor en relación con el pleno consentimiento y conocimiento por parte de la persona que viaja a los lugares de conflicto para cometer actos de terrorismo. La Comisión LIBE aprobó la enmienda nº 65 al proyecto que establece textualmente que:

Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que *cualquier viaje* a otro país o Estado miembro, ya sea *directamente o haciendo escala en uno u otros Estados miembros, constituye un delito punible cuando se cometa dolosamente, cuando pueda demostrarse objetivamente que la finalidad prevista de dicho viaje era* cometer o colaborar en la comisión de cualquiera de un acto terrorista contemplado en el artículo 3, o participar en las actividades de un grupo terrorista mencionadas en el artículo 4, *teniendo constancia de que dicha participación contribuiría a la actividad criminal de ese grupo, o impartir o recibir*

49 Cfr. 6655/16, Anexo, p. 12.

adiestramiento con fines terroristas con arreglo a lo dispuesto en los artículos 7 y 8 constituya un delito punible cuando se cometa dolosamente⁵⁰.

Otra de las cuestiones objeto de regulación en esta futura nueva directiva es la necesidad de adoptar medidas efectivas contra la provocación, captación y el adiestramiento de potenciales combatientes terroristas extranjeros a través de internet o las redes sociales. Es innegable el uso cada vez más frecuente de internet con fines terroristas (por ejemplo, para la captación, la propaganda y el adiestramiento). Por ello, la enmienda n°18 aprobada por la Comisión LIBE introduce en el proyecto de la Comisión un nuevo considerado (7 *ter*) en la exposición de motivos de la futura directiva que reconoce que “un modo eficaz de lucha contra el terrorismo en internet es eliminar el contenido terrorista ilícito en la fuente”⁵¹. En consecuencia se introduce un nuevo art. 14 *bis* en el articulado del proyecto de Directiva relativo a las medidas contra los contenidos terroristas ilícitos en internet. En su párrafo 1 se prevé expresamente que “los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar la rápida retirada de los contenidos ilícitos que inciten públicamente a la comisión de delitos de terrorismo, albergados en su territorio”, pero también que “procurarán la retirada de dichos contenidos albergados *fuera* de su territorio. En caso de que no sea posible, los Estados miembros podrán adoptar las medidas necesarias para bloquear el acceso a dichos contenidos”. Para ello, eso sí, el párrafo 2 puntualiza que

Dichas medidas deberán ser conformes a procedimientos transparentes y ofrecerán garantías adecuadas, en particular, con miras a garantizar que la restricción se limite a lo necesario y proporcionado, y que los usuarios estén informados del motivo de la restricción. Las medidas relativas a la retirada y el bloqueo serán objeto de control judicial

La negociación de este nuevo art. 14 *bis* ha sido altamente controvertido. Su votación se tuvo que posponer hasta en tres ocasiones por el bloqueo político de la Comisión LIBE en relación con los recortes desproporcionados – según las apreciaciones de algunos miembros de la Comisión– al derecho fundamental de la libertad de expresión⁵². Si lo aprobado en sede Comisión LIBE no cambia en sustancia a lo

50 Aprobado el 12 de julio de 2016, cfr. A8-0228/2016 INFORME sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la lucha contra el terrorismo, y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo (COM(2015)0625 – C8-0386/2015 – 2015/0281(COD))

51 Cf. A8-0228/2016, de 12 de julio de 2016, INFORME sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la lucha contra el terrorismo, y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo (COM(2015)0625 – C8-0386/2015 – 2015/0281(COD)), p. 14

52 En efecto, en el curso de la tramitación de este procedimiento legislativo ordinario estaba previsto que el 15 de junio se reuniese la Comisión LIBE para la votación de sus enmiendas; se pospuso al 27 de junio por desavenencias internas en relación con la adecuación de las normas anti-terroristas existentes y futuras con el ejercicio de los derechos fundamentales de la ciudadanía europea. La ponente alemana Monika Hohlmeier (PPE – DE) defendía desde el principio una línea dura sobre las medidas de vigilancia

largo de su posterior tramitación, los Estados miembros deberán examinar la posibilidad de incoar acciones legales contra las empresas de internet, las redes sociales y los prestadores de servicios on-line que se nieguen deliberadamente a cumplir una orden judicial relativa a la supresión de contenidos ilegales que hagan apología del terrorismo en sus plataformas en línea, tras haber sido debidamente informados sobre dichos contenidos. Además, toda negativa será castigada con penas efectivas, proporcionadas y disuasorias. Como contrapartida, se garantizará a las empresas de internet, las redes sociales y a los prestadores de servicios on-line el derecho a presentar, en su caso, recurso de revisión.

En relación a las restricciones de la libertad de expresión, la Comisión LIBE aprobó también la enmienda nº 96 que introduce un nuevo artículo en la futura directiva – el art. 23 *quater* – bajo el título *Principios fundamentales relativos a la libertad de expresión*, donde se prevé expresamente que:

La presente Directiva no podrá tener por efecto el de exigir a los Estados miembros la adopción de medidas que contradigan principios fundamentales relativos a la libertad de expresión, en particular las libertades de prensa y de expresión en otros medios de comunicación, sin perjuicio de las normativas nacionales que regulen los derechos y las responsabilidades de la prensa o de otros medios de información, así como sus garantías procesales, cuando esas normativas se refieren al establecimiento o a la limitación de la responsabilidad.

Es decir, la futura directiva propone a los Estados que se pueda controlar la propaganda terrorista difundida on-line, pero siempre y cuando no se rebajen los estándares de protección ya aplicables en los Estados miembros en relación con la libertad de expresión y de la libertad de prensa. En teoría, resulta razonable esta limitación, pero utópica o poco realizable en la práctica, ya que en la ponderación de los bienes jurídicos protegidos, y aquí sólo aparentemente enfrentados – la seguridad ciudadana y la libertad de expresión –, debe primar el primero, teniendo en cuenta que la censura de páginas on-line con informaciones o instrucciones que

y censura proponiendo establecer “toda medida necesaria” para suspender o bloquear el acceso a páginas web que incitan públicamente a cometer actos terroristas. Esta postura chocaba frontalmente con las posturas defendidas por otros miembros de la Comisión LIBE – como la francesa Eva Joly (Verdes/ALE) o la alemana Cornelia Ernst (GUE/GVN, Izquierda Unitaria Europea) – en el entendido de que el bloqueo de sitios web, atentaba gravemente contra la libertad de expresión y contra el derecho a la información. Las posturas más reacias a tales recortes en la libertad de expresión y en el derecho a la información esgrimían como argumentos también que la posible enmienda no preveía tampoco ninguna garantía de recurso judicial ni de control de la censura por un juez. Por otra parte, hay que tener en cuenta también que la Defensora del Pueblo Europeo, Emily O’Reilly, había expresado abiertamente su preocupación por la opacidad de las discusiones entre los gobiernos, EUROPOL, la Comisión LIBE y las grandes compañías de Internet que tienen lugar en el Foro de Internet, donde definen las reglas de la lucha contra el discurso de odio, fuera de todo marco legal y sin la presencia de representantes de la sociedad civil. Por ello, se entiende la campaña emprendida por algunas empresas dedicadas a internet, ONGs y servidores con el fin de bloquear la aprobación de la enmienda propuesta. Así, el 27 de junio y el 4 de julio de 2016 tampoco se consiguió llegar a la votación de las posibles enmiendas – incluida lógicamente la relativa a las medidas contra los contenidos ilícitos en internet – hasta que por fin el 12 de julio de 2016 se aprobó con el citado párrafo 2 del art. 14 bis, en el que se impone un sistema de control sobre la aplicabilidad de la censura sometido, llegado el caso, a un control judicial.

promuevan los delitos de terrorismo responde a una imperiosa necesidad actual en una sociedad democrática.

Conviene destacar también cómo la futura nueva directiva contra el terrorismo contempla en su título V disposiciones específicas sobre la protección, apoyo y derechos de las víctimas, sin perjuicio de las medidas de la Directiva 2012/29/UE. De esta forma, la UE ofrece a las víctimas del terrorismo una protección no prevista en la ONU, ya que los Estados de la UE quedan obligados a garantizar la investigación y enjuiciamiento de oficio de los delitos de terrorismo objeto de la futura nueva directiva, incluso en ausencia de denuncia o acusación por parte de la víctima (art. 22 del proyecto). Igualmente deben garantizar que existan servicios nacionales de apoyo que respondan a las necesidades específicas de las víctimas del terrorismo y que estén operativos desde el momento mismo del atentado y durante el tiempo que resulte necesario en cada caso (art. 23 del proyecto). Tales servicios de apoyo deberán incluir (como mínimo) apoyo emocional y psicológico, (art. 22.3 a), así como información y asesoramiento sobre cualquier asunto jurídico que resulte pertinente (art. 22.3 b). La prestación de tales servicios será confidencial, gratuita y de fácil acceso. Además, se contempla que las víctimas del terrorismo se beneficien de medidas especiales de protección durante el procedimiento penal, en particular, durante el interrogatorio y cuando presten declaración.

Por último, resulta interesante y coherente resaltar como, a pesar del bloqueo temporal, extendido a lo largo de varios meses de este proyecto legislativo en el seno de la Comisión LIBE, son precisamente los miembros de dicha comisión quienes reducen considerablemente los plazos previstos para evaluar las medidas adoptadas por los Estados en aplicación de la directiva. Así, se pasa de la propuesta de la Comisión de un plazo de cuarenta y ocho meses desde la fecha límite de aplicación de la presente Directiva, (art. 26 del proyecto) a los doce meses previsto en la enmienda nº 100 aprobada en la Comisión LIBE. De esta forma, se busca agilizar la efectividad de la UE en la lucha contra el terrorismo, si bien se prevé un plazo de transposición de veinticuatro meses a partir de la fecha de su adopción.

2.3. Cooperación con los socios internacionales

La Agenda Europea de Seguridad tiene también por objeto garantizar una mayor coherencia entre las acciones internas y externas en materia de seguridad habida cuenta de la vinculación directa entre ambas, y basarse en el trabajo del Coordinador de la lucha contra el terrorismo de la UE, la Comisión y el SEAE. Puesto que la vecindad es un foco de atención particular, entre los objetivos generales de la Estrategia de la UE para luchar contra el terrorismo, en general, y el *Daesh* y otros grupos terroristas, en particular, la Alta Representante de la UE insta a la UE y a sus Estados Miembros a estrechar la cooperación bilateral con los socios internacionales mediante un mayor diálogo político con los países de la región más próxima, en particular, con Argelia, Egipto, Irak, Israel, Jordania, Marruecos, el Líbano, Arabia Saudí, Túnez y el Consejo de Cooperación del Golfo⁵³. Pero propone igual-

53 En particular con Libia, por ello, el Consejo de Asuntos Exteriores elaboró y debatió en abril de 2015 un segundo marco político para la gestión de la crisis, en el que la lucha antiterrorista formaba parte

mente la cooperación colectiva a través de la Liga Árabe, el Consejo de Cooperación del Golfo y la Organización de Cooperación Islámica⁵⁴, así como con otros países y organizaciones de apoyo, para prevenir el contagio regional y mejorar la seguridad de las fronteras.

Esta cooperación institucional pretende alcanzar una mayor implicación de los países vecinos sobre cuestiones materiales muy específicas, como la seguridad y la lucha contra el terrorismo, en particular, en Oriente Medio, el norte de África y el Sahel, sin descuidar la situación en los Balcanes Occidentales, concretamente mediante la creación de mejores capacidades para los controles fronterizos. Se han iniciado también las negociaciones necesarias para desarrollar planes de acción individualizados contra el terrorismo, comenzando con Marruecos, Túnez, Argelia y Egipto, Jordania y el Líbano que incluirán medidas para disuadir a los combatientes terroristas extranjeros de viajar e interrumpir sus viajes, así como para la gestión de su regreso⁵⁵.

Tras el atentado en el museo del Bardo, el 30 de marzo de 2015, el compromiso antiterrorista con Túnez y el Líbano ha sido prioritario para la UE. Por ello, se invitó al primer ministro tunecino a Bruselas para conocer la opinión de su Gobierno respecto al memorándum sobre lucha antiterrorista, que constituirá la base de un futuro plan de acción para con ese Estado. Incluía la necesidad de entablar lo antes posible, probablemente para finales de 2015, un diálogo institucional permanente UE-Túnez en materia de seguridad y de lucha contra el terrorismo. Según lo previsto, la UE aporta al proyecto de reforma del sector de seguridad tunecino unos 25 millones de euros para que pueda ponerse en marcha para mediados de 2016. Sin embargo, el Parlamento Europeo ha matizado que para que la UE pueda apoyar tales proyectos, se debería pensar igualmente en el hecho de que Túnez no figura en la lista de Estados terceros con los que Europol celebrará acuerdos, por lo que el Parlamento Europeo solicita al Consejo que considere la inclusión de Túnez en dicha lista y que se elabore además, una evaluación de impacto de esta cooperación entre la UE-Túnez. Para que el impacto de dicha cooperación sea conforme al conjunto de las normas de la UE, el Parlamento Europeo estima que se deberá celebrar una reunión conjunta de la Comisión de Asuntos Exteriores (AFET) y la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE) antes de la aprobación definitiva del acuerdo⁵⁶.

La cooperación bilateral más específica con el Líbano, se inició en febrero de 2015, con la organización de un taller sobre lucha antiterrorista con la participación de todos los servicios pertinentes del Líbano, los Estados miembros de la UE, del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), la Comisión, el CEPOL, y el Centro

esencial de dicho marco. A partir de dicho marco político, la UE se ha comprometido a elaborar una estrategia antiterrorista específica para Libia en cuanto lo permitan las condiciones sobre el terreno.

54 JOIN (2015) 2 final, p. 11 y 17.

55 Cfr. 6048/15, de 9 de febrero de 2015, Anexo de las Conclusiones del Consejo sobre lucha antiterrorista adoptadas por el Consejo el 9 de febrero de 2015.

56 Cfr. Informe del Parlamento Europeo de 26 de julio de 2016, sobre las relaciones de la UE con Túnez en el actual contexto regional, (2015/2273 (INI)), párrafo 60.

de Lucha contra el Terrorismo (CLT), creado dentro de la estructura organizativa de Europol, a fin de garantizar que se utilicen de la mejor forma posible las plataformas y servicios existentes. En aquel taller se fijaron objetivos y ámbitos concretos para la creación de capacidades y la cooperación. Meses más tarde se celebró otro taller sobre lucha antiterrorista con Turquía. La Alta Representante de la UE espera poder seguir celebrando este tipo de talleres con Marruecos, Jordania e Irak⁵⁷, utilizando para ello las Delegaciones del SEAE. De hecho, ya se han seleccionado y enviado expertos en seguridad y en la lucha contra el terrorismo de los Estados miembros en comisión de servicios para su despliegue en ocho Delegaciones clave de la UE, tal y como se acordó en febrero de 2015 por el Consejo sobre lucha antiterrorista.

Por otra parte, en el marco del Instrumento en pro de la estabilidad y la paz a largo plazo⁵⁸, se han puesto en marcha dos proyectos para países de Oriente Próximo y África del Norte, en cooperación con el Instituto Internacional para la Justicia y el Estado de Derecho de Malta, en el contexto del Foro Mundial contra el Terrorismo, consistentes en posibilitar que parlamentarios y magistrados de Tribunales Supremos intercambien informaciones y experiencia con sus homólogos europeos y amplíen sus conocimientos sobre sentencias, legislación y vigilancia en relación con la lucha contra el terrorismo respetuosa con los derechos humanos. Los preparativos del proyecto para Oriente Próximo y África del Norte en materia antiterrorista, con una dotación de 14 millones de euros, en el marco del Instrumento en pro de la estabilidad y la paz a largo plazo, siguen su curso.

3. Reflexión final

Como se ha podido comprobar a lo largo de estas páginas, la comunidad internacional organizada no ha permanecido de brazos cruzados ante la grave amenaza que son los combatientes terroristas extranjeros. La UE tampoco es ajena a esta realidad

Son numerosas las estrategias, planes de acción, convenciones, resoluciones e informes detallados que buscan mermar la capacidad destructora del terrorismo yihadista respetando el *rule of law*, la soberanía estatal y los estándares mínimos de derechos humanos y de humanidad. Sin embargo, el balance final que puede hacerse –al menos provisionalmente– arroja un resultado agri dulce. El objetivo de minar las causas últimas que propician el terror es loable, pero exige coherencia en la ejecución de los Estados a través de los jueces y cuerpos de seguridad del Estado. De lo contrario, resultará difícil prohibir a un Estado que use de forma unilateral la fuerza armada para defender a su población.

57 Cfr. 9422/1/2015, Bruselas de 10 de junio de 2015, del Coordinador de la lucha antiterrorista de la UE, p. 21 y ss.

58 Reglamento 230/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un instrumento en pro de la estabilidad y la paz (DOUE L 77/01, 15.3.2014). Reglamento 236/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establecen normas y procedimientos de ejecución comunes de los instrumentos de la Unión para la financiación de la acción exterior (DOUE L 77/95, 15.3.2014).

En este balance final cabe destacar ciertos avances, por ejemplo, el actual Sistema de Información de Schengen, que a fecha de hoy es la mayor base de datos de seguridad de Europa. Contiene más de 64 millones de descripciones introducidas por 29 países europeos. Las autoridades nacionales realizaron 3 000 millones de consultas en la base de datos en 2015. Esto representa un aumento del 300 % desde junio de 2013. Sin embargo, el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior debe seguir estudiando las formas de abordar los problemas operativos del Sistema de Información de Schengen en relación con los combatientes terroristas extranjeros y, en su caso, la Comisión deberá proponer su revisión teniendo en cuenta el retorno de migrantes irregulares y prohibiciones de entrada, uso de imágenes faciales para la identificación biométrica, y creación de nuevas descripciones de personas buscadas desconocidas, lo que contribuirá a aumentar el valor añadido del sistema con fines policiales. A mediados de 2017 se añadirá al sistema una función de búsqueda automatizada de las impresiones dactilares, tal como se prevé en el marco jurídico vigente. Para dicha fecha, los Estados miembros deberán introducir descripciones en el sistema en relación con todas las medidas que supongan la expulsión, denegación de entrada o traslado de personas del territorio de un Estado miembro.

Igualmente, se debe seguir avanzando en reforzar las fronteras exteriores mediante la creación de una Guardia Europea de Fronteras y Costas y una nueva modificación del Código de fronteras Schengen a fin de imponer la obligación de llevar a cabo comprobaciones sistemáticas a través de las bases de datos policiales pertinentes en las fronteras exteriores sobre todas las personas, incluidos, los ciudadanos de la UE y los miembros de sus familias, para buscar individuos que constituyen una amenaza al orden público y la seguridad interior. No obstante, existen ciertos puntos críticos, ya que en los últimos meses algunos terroristas han intentado utilizar los grandes flujos irregulares de personas para entrar como refugiados en la UE.

Además, para que el conjunto de medidas europeas contra el terrorismo sean efectivas es necesario que se mantenga el nivel de ambición de la propuesta de la Comisión de la futura directiva contra el terrorismo y otros delitos graves en el proceso legislativo para abordar adecuadamente la amenaza que plantean, en particular, los terroristas que vuelven a entrar en la UE, pero de conformidad con las exigencias europea de derechos humanos y libertades fundamentales. Esta conformidad – entre seguridad y libertad – también debe estar presente en los acuerdos internacionales y en la cooperación bilateral de la UE con sus socios más próximos.

Referencias bibliográficas

- Bassiouni, M.C. (2002): “Legal Control of International Terrorism: A Policy-Oriented Assessment”. *Harvard International Law Journal* 43(1), 83-104.
- Cogan, J. K. (2015): “Stabilization and the Expanding Scope of the Security Council's Work”. *American Journal of International Law* 109(2), 324–339.
- Galand, A. S. (2015): “Security Council Referrals to the International Criminal Court as Quasi-Legislative Acts”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 19, 142-175

- Garrido Muñoz, A. (2015): “Un nuevo cortocircuito legislativo en Naciones Unidas: la Resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas relativa a los combatientes terroristas extranjeros”. *Revista Española de Derecho Internacional*, 67(1), 303-307.
- Hilpold, P. (2016): “The evolving right of counter-terrorism: An analysis of SC resolution 2249 (2015) in view of some basic contributions in International Law literature”. *Questions of International Law* 24, 15-34.
- Jiménez García, F. (2016): “Combatientes terroristas extranjeros» y conflictos armados: utilitarismo inmediato ante fenómenos no resueltos y normas no consensuadas”. *Revista Española de Derecho Internacional*, 68(2), 277-301.
- Jordán, J. (2004): “El terrorismo y la transformación de la guerra. Consideraciones sobre la lucha global de Al-Qaeda”. *Anuario de Derecho Internacional*, XX, 408-424.
- López-Jacoiste, E. (2007): “Security Council “legislation” against terrorism”, en *International Terrorism and Changes in International Law*, Chaingolou, K, López-Jacoiste Díaz, E; Ebohi, V; Salinas de Frias, A; Sossai, M; Thomson, Aranzadi, Pamplona, pp. 81-153.
- López-Jacoiste, E. (2015): “Las Guerras híbridas a la luz del Derecho internacional”, Documento de Trabajo 03/2015, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 25.
- Marrero Rocha, I. (2015): “Combatientes extranjeros y conflictos armados contemporáneos» en *Conflictos Armados, Género y Comunicación*, Inmaculada Marrero (dir.), Tecnos, Madrid, 2015, pp. 82-84.
- Marrero Rocha, 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, 555-594.
- Peters, A. (2014): “Security Council Resolution 2178 (2014): The “Foreign Terrorist Fighter” as an International Legal Person”, *European Journal of International Law*, Talk! (<http://www.ejiltalk.org/>).
- Priya, U. (2015): “The Role of the Security Council in the Use of Force against the Islamic State”. *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 19, 65-99.
- Scharf, M. (2016): “How the War against ISIS Changed International Law”. *Case Western Reserve Journal of International Law*, 48, 1-55. (disponible en <http://ssrn.com/abstract=2741256>).
- Shaglah, A. A. (2016): “Security Council Response to Human Rights Violation in Term of Combating Terrorism: Retrospect and Prospect”. *Beijing Law Review*, 7 (2), 114-12.