

LA COOPERACION ANTITERRORISTA EN LA UNION EUROPEA: ANTES Y DESPUES DE LOS ATENTADOS DE SEPTIEMBRE CONTRA ESTADOS UNIDOS

FELIX ARTEAGA MARTIN

Profesor de Relaciones Internacionales
de la Universidad Carlos III

EL ESTADO DE LA COOPERACION HASTA EL VERANO DE 2001

Hasta mediados de 2001, la cooperación antiterrorista no figuraba entre las prioridades de la agenda intergubernamental en razón de las diferencias de sensibilidad y afectación ante el fenómeno terrorista. El terrorismo se consideraba, esencialmente, un problema interno, y aunque se admitía la necesidad de combatirlo, se encuadraba en el mismo cajón de sastre que otros grandes delitos que se veían potenciados por la internacionalización.

La lucha contra el terrorismo en la Unión Europea ha encontrado su obstáculo más fuerte en la diversidad de sensibilidades y ordenamientos jurídicos nacionales frente al fenómeno terrorista. A pesar de que la Unión se funda en los derechos humanos y libertades fundamentales contra los que el terrorismo atenta, de que estos valores están incluidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (1), y de que el artículo 29 del Tratado de la Unión se refiere al terrorismo como una de las formas más serias de criminalidad que deben combatirse, la cooperación antiterrorista no acababa de encontrar un hueco idóneo en la agenda intergubernamental.

La cooperación antiterrorista en la Unión se ha enfrentado a obstáculos estructurales de tipo sociológico, porque no todas las sociedades estaban familiarizadas con la naturaleza del fenómeno, jurídico, dada la complejidad técnica de armonizar ordenamientos, procedimientos y culturas jurídicas tan diferentes, y, finalmente, político, ya que los Gobiernos no

suelen arriesgarse a incluir entre sus agendas iniciativas que no cuentan con la presión o la comprensión de sus sociedades. A la hora de comprender la asimetría de percepciones a lo largo y ancho de Europa, conviene recordar que en espacios culturales tan homogéneos como el europeo se dan paradojas como que delitos como el terrorismo carecen de tipificación jurídica en Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Luxemburgo, Holanda y Suecia, mientras que los otros siete presentan divergencias conceptuales, que terroristas buscados por España o Francia han encontrado refugio en Bélgica o el Reino Unido y que los mismos Gobiernos que reconocen sentencias judiciales en caso de falsificación del euro no lo hacen en caso de asesinato (2).

En función de lo anterior, la lucha antiterrorista ha progresado con lentitud y bajo el impulso los actores europeos más afectados por sus efectos. En el aspecto normativo, los Estados miembros han cooperado a su codificación mediante convenios multilaterales que han ido simplificando y acelerando la extradición (3). Las sucesivas revisiones del Tratado de la Unión Europea también han ido abriendo la cooperación entre las autoridades judiciales o ministeriales en su Título VI, incluida la aproximación de las tipificaciones del terrorismo, como respuesta a la necesidad de responder a los retos terroristas del espacio de libertad, seguridad y justicia que se aspira a implantar en 2004. Finalmente, la cooperación política ha permitido acciones comunes y definido objetivos específicos como los establecidos por el Consejo Europeo en Tampere (4).

La cooperación operativa ha sido más delicada y marcada por la acción unilateral. Cuando la proliferación de secuestros de aeronaves de mediados de los años sesenta hizo necesaria la coordinación policial, los Estados miembros se agruparon en el Club de Berna en 1968 para facilitar la cooperación antiterrorista. A partir de 1975 se optó por abrir mecanismos permanentes de cooperación que facilitarían la cooperación entre las policías, pero sin crear estructuras supranacionales. El Grupo TREVI asignó a su primer grupo de trabajo la coordinación antiterrorista de los Estados miembros a través de oficinas nacionales de enlace. Tras la desaparición de ese grupo con el Tratado de la Unión Europea de

Maastricht en 1992, sus competencias pasaron al segundo grupo de trabajo del Comité del artículo K.4 para acabar, finalmente, en el grupo de terrorismo (G 15) de la Unión Europea. La Oficina Europea de Policía (Europol) tuvo misiones antiterroristas desde su creación (artículo 2 del Convenio) y el Consejo ha ido ampliando sus competencias en 1996 para crear un organismo de cooperación contraterrorista y en 1998 para ocuparse de los crímenes cometidos en el curso de actividades terroristas. El artículo K.3 del TUE, considerando la cooperación policial para la prevención y combate al terrorismo como un asunto de interés común para los Estados miembros, permitió la creación de un directorio de capacidades antiterroristas encargado al Reino Unido mediante una acción común, aunque se resaltaba que ni venía a sustituir a otros acuerdos ni aspiraba a intercambiar inteligencia operativa o crear nuevas estructuras supranacionales (5).

Por su parte, las propuestas de la Comisión y el Parlamento europeos, interesados en promover el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia y en enfrentarse a la internacionalización de los grandes delitos, no han tenido capacidad de vencer las resistencias gubernamentales porque el terrorismo es objeto de cooperación intergubernamental y no una competencia comunitaria, por lo que estas instituciones sólo pueden contribuir a crear un estado de opinión favorable y apoyar a las Presidencias comprometidas con la lucha, pero no imponer sus criterios, al igual que no pueden hacerlo directorios internacionales como el G 8.

La participación de los Estados miembros en las iniciativas de otros foros multilaterales ha coadyuvado a aproximar las divergencias a lo largo del tiempo y de forma voluntaria, más por la persuasión y la emulación que por la imposición de los socios comunitarios. En el espacio paneuropeo, las diferencias se pueden apreciar en las reservas expresadas por numerosos Estados miembros de la Unión a la Convención Europea para la Supresión del Terrorismo (Estrasburgo, 1977). Aunque la iniciativa de la Convención no pertenece a la Unión Europea sino al Consejo de Europa, también aspiraba a suprimir la calificación política de los actos terroristas para facilitar la

LA MOVILIZACION EUROPEA TRAS LOS ATENTADOS

extradición y contrarrestar la internacionalización del terrorismo. Las diferencias ante el procedimiento de la extradición explican porqué sólo nueve y ocho Estados miembros hayan ratificado, respectivamente, las convenciones de 1995 y 1996 para acelerar y simplificar las extradiciones. Estas divergencias son un reflejo de las diferencias internacionales a la hora de percibir el fenómeno terrorista y también se perciben en otros actores no europeos de la sociedad internacional a nada que se analice el estado de la firma, ratificación o entrada en vigor de las doce grandes convenciones y protocolos internacionales sobre el terrorismo gestionadas por las Naciones Unidas (6).

El Gobierno español tuvo plena percepción de estas dificultades a la hora de planificar su rotación presidencial de la Unión para el primer semestre de 2002, ya que el apoyo genérico de sus socios no era suficiente para trasladar a los terroristas el respaldo rotundo y decidido de la cooperación intergubernamental y, por el contrario, las divergencias reflejaban la falta de voluntad colectiva en asegurar unos intereses vitales de seguridad que no afectaban por igual a los Quince Estados miembros.

En estas circunstancias, la vía bilateral era una alternativa —y precedente— para la cooperación multilateral. Así, el Gobierno español ha desarrollado con Italia un protocolo de cooperación en materia de extradición para facilitar la persecución de delitos graves (20-7-2000), ha negociado con el Reino Unido un acuerdo sobre entrega rápida de acusados o condenados por delitos graves (21-3-2001) y ha establecido grupos de trabajo con Francia (28-11-2000) y Bélgica (30-3-2001).

En estas circunstancias, la estrategia antiterrorista de la Unión se nutría de pequeños objetivos viables y de mecanismos de persuasión progresivos. Las divergencias internas y la fragmentación diferenciada del riesgo terrorista obligaba a avanzar en la lucha antiterrorista a través de vías indirectas, como la lucha contra los grandes delitos o el crimen organizado, o a aprovechar la rotación de Presidencias favorables a la causa.

Desdichadamente, el revulsivo para el estado de cosas descrito llegó del contexto externo y de la mano de los trágicos atentados del 11 de septiembre en los Estados Unidos. La lenta progresión descrita anteriormente fue reemplazada por una aceleración vertiginosa que consiguió en semanas lo que no había conseguido durante años (7). La movilización antiterrorista ha afectado a todas las instancias europeas de cooperación. Por un lado, los atentados precipitaron el cambio del ordenamiento jurídico unilateral de muchos Gobiernos que aprovecharon la sensación de inseguridad de sus poblaciones para introducir medidas antiterroristas que en otros momentos se hubieran percibido como un recorte a las libertades y derechos fundamentales. Gobiernos como los de Alemania, Italia, Reino Unido y Francia han adoptado medidas de ámbito nacional que les permiten profundizar y actualizar sus recursos jurídicos para hacer frente a los riesgos de la internacionalización del terrorismo, aproximar sus ordenamientos a los multilaterales más avanzados y abrir sus problemas de seguridad interior a la cooperación internacional.

Por el lado de la cooperación intergubernamental, la primera respuesta del Consejo Europeo llegó mediante la convocatoria de una reunión extraordinaria en Bruselas (21-9-2001), aprovechando la preparación de las reuniones previas de los Consejos de Exteriores, Transportes y Justicia e Interior. Las primeras medidas acordadas fueron las de solidarizarse con su aliado transatlántico y aprobar el Plan de Acción para combatir el terrorismo (8). El plan pretende reforzar la cooperación policial y judicial, acelerando las medidas acordadas en Tampere, respaldando las presentadas por la Comisión y el Parlamento y otorgando un mayor protagonismo a Eurojust y Europol.

Otro apartado es el de promover la cooperación multilateral para desarrollar convenciones antiterroristas. La internacionalización del terrorismo obliga a multiplicar y concertar los esfuerzos diplomáticos en los foros multilaterales para promover la firma, ratificación y

puesta en marcha de las convenciones internacionales pendientes para la lucha contra el terrorismo, respaldar las resoluciones 1267 y 1337 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, firmar antes de fin de año la Convención contra la Financiación del Terrorismo de 1999 (a octubre de 2001 sólo el Reino Unido entre los Quince había ratificado esa convención) o apoyar las iniciativas india y francesa de adoptar una convención específica contra el terrorismo internacional.

El Consejo Europeo solicitó al de Asuntos Generales que se preocupara de mantener la coordinación antiterrorista de todos los actores de la Unión en esos foros y de mantener la coherencia interna entre las políticas gubernamentales de exterior y seguridad, por un lado, y de Justicia e Interior por otro. La Unión ha aprovechado el momento para estrechar su colaboración bilateral con Rusia, Moldavia y Ucrania para fomentar el intercambio de información y de expertos antiterroristas, desarrollar instrumentos de análisis y dificultar el acceso de los terroristas a armas y medios de destrucción masiva.

El Consejo Europeo pidió a los ministros de Economía, Justicia e Interior que adoptaran medidas destinadas a congelar los fondos o prevenir su blanqueo, apelando a la ratificación de la Convención de 1999 de Naciones Unidas, identificando de paso aquellos países reacios a cooperar en la lucha contra la financiación del terrorismo aprovechando los recursos del grupo de trabajo de Acción Financiera (GAFI) de la Unión, y solicitó a los ministros de Transporte que estudiaran y reforzaran la seguridad aérea, tanto dentro de la Unión como en los vuelos internacionales.

La Presidencia belga convocó en Gante a los responsables gubernamentales para coordinar las propuestas e iniciativas gubernamentales y valorar los resultados de los encargos citados. La valoración indica que ya se han puesto en marcha 79 acciones (9), entre las que resaltan algunas medidas que parecían difíciles de conseguir hace pocos meses y que tras los atentados de septiembre han acelerado su maduración: aprobación de una orden europea de detención y entrega (euro-orden) de delitos graves incluidos los terroristas (10), la definición común del terrorismo (11) y la congelación de sus bienes, la cooperación entre los miem-

bros de la comunidad de seguridad interior europea –incluida una lista europea de organizaciones terroristas–, la cooperación normativa para acelerar las convenciones internacionales para prevenir la financiación o el blanqueo de dinero y la aprobación de las medidas de seguridad del transporte aéreo propuestas por la Comisión.

Dentro de las relaciones transatlánticas, el Consejo Europeo, además de mostrar su disposición a participar en la coalición internacional, encargó a sus instituciones establecer mecanismos permanentes de cooperación con sus homólogos estadounidenses (12) para identificar las organizaciones terroristas, intercambiar observadores en las reuniones de responsables de alto nivel, estudiar medidas para reducir la vulnerabilidad en el transporte, fomentar la cooperación policial y judicial, combatir la financiación del terrorismo y profundizar la cooperación de inteligencia. La mayoría de estas líneas de cooperación coinciden con las previstas en el Plan de Acción de la Unión e incluyen medidas recíprocas sobre prevención de la falsificación de los documentos, facilitación de la asistencia judicial y la extradición en materia terrorista y la lucha conjunta para luchar contra la proliferación de medios de destrucción masiva susceptibles de empleo por los terroristas.

La respuesta colectiva desde el ámbito de Justicia e Interior llegó con el Consejo JAI extraordinario de Bruselas (20-9-2001), donde se decidió romper con la inercia del pasado y progresar en la cooperación internacional dentro y fuera de la Unión. En el marco interno se hizo evidente la necesidad de reforzar el intercambio de información, la cooperación entre expertos, los controles exteriores y la protección civil. Haciendo de la necesidad virtud, los ministros decidieron organizar reuniones de responsables antiterroristas, la creación de bases de datos, intercambiar iniciativas para valorar e introducir medidas antiterroristas. También decidieron acometer evaluaciones de la situación y tendencias del terrorismo para informar al Parlamento Europeo, una verdadera novedad a la hora de establecer una percepción europea de riesgos de seguridad que no se da ni en el terreno de la defensa. Finalmente decidieron dar un nuevo impulso a las convenciones de extradición de 1995 y

1996 y de asistencia mutua de 2000 y reforzar la función institucional de Europol, Eurojust y el grupo de trabajo de jefes europeos de Policía.

En su siguiente reunión de Bruselas (27-9-2001), los ministros de Justicia y Asuntos de Interior decidieron acelerar la entrada en vigor de Eurojust para primeros de 2002 y dotarla de un núcleo especializado en la lucha contra el terrorismo con el que colaboran los correspondientes nacionales especializados y reforzar a los equipos conjuntos de investigación con unidades integradas de fiscales, magistrados y policías. El Consejo JAI extraordinario de septiembre adjudicó a Europol la creación de un equipo antiterrorista compuesto de enlaces de los servicios policiales y de inteligencia, aumentó el flujo de información de los Estados miembros hacia sus unidades de análisis y le encargó la agilización de la gestión del Sistema de Información Schengen, el establecimiento de acuerdos con los Estados Unidos para acreditar enlaces, intercambiar información y establecer un mecanismo de comunicación permanente. El Plan de Acción Antiterrorista diseñado por el Consejo Europeo se tradujo en 63 medidas concretas adoptadas por los ministros de Asuntos Exteriores (17-10-2001).

La Comisión también ha aprovechado la situación para presentar una serie de propuestas que se habían ido elaborando durante las últimas presidencias pero que ahora se han beneficiado del cambio de actitud de Gobiernos y sociedades europeas y se han complementado con algunas propuestas encargadas por el Consejo. Anticipándose a las reuniones ministeriales, la Comisión aprovechó la oportunidad para reivindicar una auténtica cooperación penal que impidiera a los terroristas beneficiarse de las divergencias mencionadas. La primera es una propuesta de decisión marco para el Consejo para combatir el terrorismo. La propuesta aspiraba a definir conjuntamente el terrorismo, tipificar el delito, evaluar las sanciones, establecer la jurisdicción, fomentar el intercambio de información y la protección a las víctimas. Otra propuesta pretendía introducir un orden de búsqueda y captura (euroorden) para delitos graves como el terrorismo o el tráfico de drogas y personas (13). El documento pretende superar los mecanismos de

extradición previstos por las convenciones de 1957 y 1977 y los protocolos de 1975 y 1978, a los que considerada desfasados, y a las convenciones de 1995 y 1996, a las que considera insuficientes por su naturaleza "política e intergubernamental" y a alguno de los tratados bilaterales. Las propuestas de la Comisión proponen la entrega de terroristas en un plazo de 10 días a las autoridades judiciales que hayan emitido el mandato de detención correspondiente con los datos del delito y delincuente perseguidos, proponen un abanico entre 2 y 20 años para las infracciones terroristas, suprimen el principio de doble incriminación y la excepción a favor de los nacionales. Las propuestas han encontrado el respaldo de los Gobiernos y coincidido con las iniciativas antiterroristas del Parlamento Europeo (14).

Los ministros de Economía y Finanzas se han incorporado a la lucha antiterrorista y su Consejo (Ecofin) ha estado dedicando parte de sus últimas reuniones a diseñar medidas que ayuden a combatir la financiación del terrorismo. En su reunión de Lieja (12-10-2001) valoró los progresos en cuatro ámbitos: la investigación sobre la posible manipulación especulativa de los mercados de valores previa a los atentados —encargada en la reunión extraordinaria del Ecofin del 21 de septiembre de 2001—, la discusión de una propuesta de directiva para prevenir en el mercado europeo ese tipo de manipulación en el futuro y otra para prevenir el blanqueo de dinero a través del sistema financiero y las medidas para fomentar la cooperación de terceros países con los Estados miembros de la Unión. Las medidas ministeriales aspiran a proteger al mercado financiero de la manipulación interna y asegurarse de que manipulaciones intencionadas estén tipificadas como delito en la Unión, pero si se desea que las medidas estén listas para el Consejo del Ecofin de 14 de diciembre de 2001, se necesitará la colaboración de los agentes económicos europeos y depurar la propuesta de directiva la Comisión para prevenir el abuso de los mercados a la luz de la experiencia de la directiva 89/592/CEE anterior. También será necesario llegar a un acuerdo con el Parlamento Europeo sobre el procedimiento de conciliación, potenciar el Comité de Reguladores

Europeos y armonizar las normas de los Estados miembros en materias de investigación y sanción y centralizar sus tareas en órganos nacionales únicos. El nuevo clima de cooperación permitió la firma del Protocolo al Convenio sobre asistencia Judicial entre los Quince para embargar las cuentas relacionadas con el crimen organizado, el proyecto de embargo preventivo de bienes terroristas a petición de un juez de la Unión (15).

Pero si se trata de combatir al terrorismo internacional se debe actuar también sobre los actores económicos no europeos concertando posiciones comunes de los Quince ante organizaciones de cooperación multilateral y ante los países asociados o en vías de adhesión para que a partir de 2002 se puedan aplicar las contramedidas previstas contra aquellos estados que facilitan la financiación del terrorismo. Como muestra de futuras medidas de lucha antiterrorista, la Comisión propuso a los Estados miembros el embargo de las cuentas de 27 organizaciones sospechosas de estar implicadas en los atentados de Estados Unidos sobre la base de posiciones y sanciones comunes adoptadas por los Quince (16).

La cooperación bilateral también se ha contagiado del momento de movilización y se han producido nuevos acuerdos que han profundizado, por ejemplo, la cooperación hispano-francesa. El acuerdo alcanzado en la XIV cumbre hispano-francesa de Perpiñán (11-10-2001) incluye la entrega temporal de detenidos para facilitar las investigaciones judiciales, el arresto por el mayor de los delitos cometidos, la creación de equipos conjuntos de investigación que puedan participar en las operaciones en curso y la entrega inmediata de la información obtenida durante las operaciones.

También en el Consejo de Europa se han concertado los ministros de Justicia de los Quince para aprobar un plan de acción aprovechando su XXIV Conferencia de Moscú (5-10-2001) para actualizar la visión y la respuesta al terrorismo tras los atentados. La resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de 28 de septiembre de 2001 es otro ejemplo de la movilización internacional contra el terrorismo, incluida la invocación al artículo VII de la Carta que permite el recurso a la fuerza, la obligatoriedad de su cumplimiento por los Gobiernos y el establecimiento

de un comité de seguimiento para supervisar la aplicación de las medidas para combatir su financiación, tipificarlo jurídicamente, restringir el refugio a quienes lo apoyan, asistir a las investigaciones judiciales y prevenir la falsificación de documentos.

El avance es acelerado en todos los frentes y en muchas direcciones por lo que la preocupación está en coordinar su progresión, asimilar los cambios y mantener el impulso. La internacionalización del terrorismo ha determinado la internacionalización de la cooperación antiterrorista y ninguno de los dos procesos volverá a ser como era.

EL FUTURO PREVISIBLE

A la hora de prever –que no predecir– hacia dónde conduce la dinámica de cooperación antiterrorista acelerada tras los atentados de septiembre, conviene no dar por sentado que se van a mantener las condiciones favorables –si es que la pérdida de vidas humanas y la sensación de inseguridad puede considerarse así– en el futuro. Los obstáculos a la cooperación eran estructurales, estaban arraigados profundamente en los ordenamientos, hábitos y subconscientes europeos, por lo que en la medida que no se produzcan nuevos atentados y se difuminen de la memoria colectiva volverán a resurgir algunos de los elementos más controvertidos de la cultura europea de seguridad como la inclusión en las listas de terroristas de las organizaciones de apoyo, la preocupación por las restricciones a los derechos fundamentales y libertades políticas o la resistencia a controlar los mercados financieros. La desaceleración de las situaciones de urgencia acelerará la reaparición de divergencias de prioridades gubernamentales y sociales de seguridad.

En segundo lugar, no conviene abandonar el futuro de la cooperación antiterrorista a la inercia del proceso actual, porque pasado el momento actual de agitación, el impulso volverá a depender del impulso individual de los actores más comprometidos, aunque ahora contarán con el apoyo de las nuevas instituciones y mecanismos. A pesar de la cantidad y calidad de las medidas adoptadas, no se deben esperar resultados espectaculares e inmediatos, y cuando las medidas se muestren

insuficientes o entren en conflicto con el respeto al Estado de derecho será necesario perseverar en su impulso y adaptarlo a las nuevas circunstancias.

En tercer lugar, no todo está previsto, surgen nuevas manifestaciones y retos del terrorismo. Aunque afortunadamente el denominado bioterrorismo no ha irrumpido aún en Europa, su aparición en otros lugares recomienda prestar atención a la identificación, prevención y tratamiento de las agresiones biológicas antes de que éstas lleguen a producirse. La falta de experiencia europea obliga a establecer y acelerar la cooperación entre los expertos policiales, sanitarios, de inteligencia y protección civil para evaluar los riesgos y las respuestas, incluida la designación de un coordinador europeo de protección civil.

En el marco de la cooperación económica, se tendrán que desarrollar los puntos de acción previstos por el Comité de Reguladores Europeos de Mercados de Valores. En primer lugar hay que desarrollar una directiva que aproxime y clarifique los conceptos de información privilegiada y abuso de mercado. Luego hay que actuar sobre las legislaciones nacionales que impiden la investigación sobre operadores externos para evitar la evasión de los controles internos. Se debe también mejorar la capacidad de identificación del cliente final y la cooperación internacional para facilitar el acceso a las bases de datos de operaciones del mercado de valores por los órganos europeos de control.

Finalmente, no hay cambio sin debate doctrinal y tras la irrupción del terrorismo internacional en la vida real vendrá la revisión del modelo de seguridad europeo y la ubicación de la respuesta antiterrorista. Hasta ahora la seguridad interior ha estado postergada y alejada de la seguridad exterior bajo la inercia combinada de las fronteras y la guerra fría. Los atentados de septiembre acentúan la tendencia a la difuminación de los aspectos exterior e interior de la seguridad y, por tanto, se hace también artificial la separación entre las estructuras y misiones que las diferenciaban. Aunque todavía no ha madurado la reflexión en la comunidad estratégica europea, los Gobiernos y los medios de comunicación al respecto, las medidas antiterroristas descritas se asocian tanto a la cooperación en política

Exterior y de Seguridad (PESC) como a la cooperación en Justicia y Asuntos de Interior (JAI). La asignación formal es importante desde el punto de vista doctrinal, porque aclarará bastante si los nuevos retos tienen una respuesta militar o no militar, pero también desde el punto de vista del liderazgo funcional, porque establecerá si la responsabilidad de la lucha recae sobre las organizaciones de Defensa o de Interior de la Unión. En principio, las referencias a la PESC vienen asociadas a las medidas políticas y diplomáticas ligadas a la coalición internacional, tanto dentro de ella como fuera, mientras que las medidas aparecen asociadas a las políticas de Interior y Justicia, ya que la Unión no ha adoptado medidas de naturaleza militar ni participa en las operaciones militares iniciadas por Estados Unidos. Si se confirma esta tendencia y el protagonismo militar cede su liderazgo a los actores policiales y de seguridad emergentes se habrá alterado el paradigma europeo de seguridad, algo que ni siquiera el fin de la guerra fría alteró sustancialmente.

Como resumen de lo anterior, podemos afirmar que los atentados de septiembre han tenido el efecto de acelerar el proceso de convergencia de las posiciones antiterroristas en la Unión y que la percepción de una amenaza tan grave para la seguridad ha acelerado el proceso de cooperación policial en todas sus manifestaciones. La súbita percepción de vulnerabilidad por una sociedad europea acostumbrada al declive de los riesgos tras el fin de la guerra fría ha acelerado el alcance y acortado el plazo de construcción del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia. La lucha contra el terrorismo ha pasado a ser una prioridad de la Unión y sólo queda por ver si la cooperación policial y judicial acabará desplazando por razones de urgencia a la cooperación militar y diplomática o si la interacción entre la seguridad interior y exterior europea se traducirá en una amalgama de ambos.

NOTAS

(1) Tratado de Niza, DO C 364, 18-12-2000, p. 1.

(2) La Convención estaba diseñada para complementar los acuerdos bilaterales de extradición y los multilaterales de las convenciones europeas sobre extradición (13-12-1957) y asistencia mutua en asuntos criminales (20-4-1959), pero admitía la posibilidad de oponer reservas a la tramitación, no ya por razones políticas, pero sí por razones constitucionales, lo que hicieron Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia,

Holanda, Portugal, Suecia e Italia (www.conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html).

(3) En la actualidad están en vigor la Convención Europea para la Extradición (13-12-1957), y los protocolos adicionales a la Convención (15-10-1975 y 17-3-1978), la Convención Europea para la supresión del terrorismo (27-1-1977), la Convención europea sobre el procedimiento simplificado de extradición entre los EEMM de la UE (10-3-1995) y la Convención sobre extradición entre los mismos (27-9-1996). Para una relación completa de las convenciones, protocolos y acuerdos adoptados en la UE, ver www.ue.eu.int/ejn.

(4) DO C 373, 23-10-1996, p. 11, y DO L 351, 29-12-1998, p. 1. Para ver los acuerdos del Consejo Europeo de Tampere, Finlandia (15 y 16-10-1999), sobre medidas concretas en la lucha contra la delincuencia a la escala de la UE y en la construcción del espacio europeo de Justicia, ver <http://ue.eu.int/es/presid/htm>.

(5) DO L 273, 25-10-1996, pp. 1-2.

(6) Naciones Unidas han articulado varias convenciones sobre delitos cometidos a bordo de aeronaves (Tokio, 1963), secuestro de aeronaves (La Haya, 1970), atentados contra la seguridad de las aeronaves (Montreal, 1971), la prevención y castigo de crímenes de personas protegidas internacionalmente incluidos los agentes diplomáticos (Nueva York, 1973), sobre la toma de rehenes (Nueva York, 1979), la protección física de materiales nucleares (Viena, 1980), atentados contra los aeropuertos (Montreal, 1988), la navegación marítima (Roma, 1988), las plataformas petrolíferas (Roma, 1988), la supresión de atentados terroristas mediante bomba (1997) y la supresión de la financiación del terrorismo (1999). El texto, estados miembros y el estado de ratificación de las cuatro convenciones internacionales pueden consultarse en la página de NNUU: www.untreaty.un.org

(7) Los medios de comunicación han reflejado suficientemente esta evidencia, pero puestos a elegir alguno, el artículo de *The Economist*, 27-9-2001, refleja la reflexión del Comisario de Justicia e Interior, Antonio Vitorino, ante el cambio de actitud radical de los Gobiernos para aprobar medidas estancadas como la orden de captura tras dos años de dudas e, incluso, ir más allá de la vía intergubernamental otorgando a Europol un protagonismo rayano en la supranacionalización.

(8) Conclusiones y Plan de Acción del Consejo Europeo Extraordinario de Bruselas (21-9-2001).

(9) Declaración del Consejo Europeo de Gante (20-10-2001) recogida por la Presidencia belga (www.eu2001.be). Aprovechando este Consejo se organizó una macroconferencia ministerial de los Quince, los trece aspirantes a la adhesión, los miembros del Espacio Económico europeo y los países balcánicos.

(10) Bajo el impulso español y mediante la acción combinada de las Presidencias sueca, belga y española se trabajaba para reducir las divergencias entre los EEMM de la UE a propósito del terrorismo y las expectativas más optimistas señalaban la posibilidad de lograr un acuerdo sobre la euro-orden durante la Presidencia española. A partir de los atentados citados y tras el impulso del Consejo Europeo informal y extraordinario de Bruselas (21-9-2001) se han acelerado las previsiones y, por ejemplo, la euro-orden tiene ya fecha para el Consejo JAI de diciembre, durante la Presidencia belga.

(11) Si la propuesta de la Comisión define como terroristas los actos "cometidos intencionadamente por un individuo o un grupo contra uno o más países, sus instituciones o población, con el objetivo de intimidarles y alterar seriamente o destruir las condiciones políticas, económicas o sociales de un país", la definición del Consejo coincide sustancialmente aunque añade la agresión a "una organización internacional".

(12) Un ejemplo de la institucionalización de la cooperación es la reunión de Washington (19-10-2001) entre expertos estadounidenses y miembros europeos de los grupos de trabajo antiterrorista de la Unión, Europol, Eurojust y de los servicios de inteligencia.

(13) Las dos propuestas citadas se pueden consultar como documentos COM (2001) 521 final y COM (2001) 522 final, 19-9-2001, en www.europa.eu.int/eur-lex.

(14) Así, la Comisión de Justicia y Asuntos de Interior del PE aprobó una recomendación sobre terrorismo (Informe Watson, A5-0273/2001 de 12-7-2001) en la que se pidió al Consejo una definición compartida, la supresión de la extradición, la introducción de una orden de busca y captura europea y el principio de reconocimiento mutuo de sentencias.

(15) El informe del Ecofin de Bruselas (12-10-2001) recoge los progresos del proceso de concertación, desde las medidas acordadas en el Consejo "jumbo" entre ministros de Economía y Finanzas y Justicia y asuntos de Interior (16-10-2000), la concertación de los Quince ante el Grupo de Acción Financiera y la colaboración entre las unidades de inteligencia financiera de los Estados miembros, incluida la creación de un sistema de comunicación espacial para combatir la financiación ilegal del terrorismo y el establecimiento por la Comisión Europea de un Comité de Reguladores Europeos del Mercado de Valores.

(16) Posiciones comunes 2001/56/PESC sobre Afganistán (22-1-2001), DO L 21/1 de 23-1-2001 y 2001/154/PESC sobre medidas restrictivas (26-2-2001), DO L 51/1 de 27-2-2001. Regulación del Consejo 467/201 de 6-3-2001 restringiendo exportaciones, prohibiendo vuelos y embargando fondos talibanes, y Reglamento 1354/2004 de 4-7-2001 de la Comisión ejecutando la regulación anterior.