

26/10/16

DOCUMENTOS DE TRABAJO 4 / 2016
La evolución de la estrategia antiterrorista europea:
Europol y sus grandes retos

Los Documentos de Trabajo son análisis y estudios elaborados por colaboradores, estudiantes y alumnos en prácticas de titulaciones con las que existen convenios de colaboración



CENTRO DE ANÁLISIS Y PROSPECTIVA
GABINETE TÉCNICO DE LA GUARDIA CIVIL



Las opiniones contenidas en los Documentos de Trabajo son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente la opinión de la Dirección General de la Guardia Civil



La Evolución de la Estrategia Antiterrorista Europea: **Europol y sus grandes retos**

The Evolution of the European Counter-Terrorism Strategy: Europol and its big challenges

Alberto Pérez Díaz-Heredero
Director TFM José María Blanco Navarro

Máster en Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional Universidad de Granada

Resumen: El presente documento tratará de proporcionar una visión de la evolución y actualización de los elementos que conforman el sistema antiterrorista común europeo, junto con la financiación, el reclutamiento y la radicalización del terrorismo islamista como sus principales retos. A través de una revisión de la doctrina comunitaria, que englobaría los niveles ejecutivo, legislativo y operacional, se relacionarán las principales características y estado actual del sustento principal en materia antiterrorista: la Estrategia Antiterrorista de la Unión Europea. En la misma línea, se otorgará especial atención a la agencia a la que han ido dirigidos los mayores recursos desde el punto de operacional, Europol y su ECTC, como eje vertebrador para el intercambio de capital humano, doctrinal y operacional entre los agentes policiales y de seguridad de la UE y sus Estados miembro.

Palabras clave: Terrorismo yihadista, Cooperación, Coordinación, Cultura Operativa Común, Estrategia Antiterrorista.

Abstract: This document aims to provide a complete overview of the overall development and current status of the elements that conform the common European antiterrorist system along with the Islamist terrorism financing, recruitment and radicalisation as its major challenges. Through an extensive review of the Community doctrine –which would include its executive, legislative and operational levels–, the reader will be provided with both the main features as well as the current status of the European Union Counter-Terrorism Strategy. Along with these features, it will also be stressed on the role of Europol and its ECTC as the backbone for the exchange of human, doctrinal and operational capital among policy makers of the EU and its Member States.

Key words: Jihadist Terrorism, Cooperation, Coordination, Common Operational Culture, Counter-Terrorism Strategy.



Introducción

En relación al desarrollo, aplicación y evaluación de las políticas antiterroristas de la UE y sus Estados miembros realmente han existido pocos intentos dirigidos a proporcionar una evaluación metodológicamente ambiciosa de las acciones tomadas en la lucha contra el terrorismo. Esto podría explicarse, entre otros factores, por la falta de disponibilidad de datos *sensibles* –motivado por problemas en el intercambio de información e inteligencia– así como por la falta de consenso sobre cómo debe ser calibrada esa *eficacia*.

En este sentido, la idiosincrasia propia del Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) creado en la UE, junto con el sistema multinivel de gobernanza –que incluye actores nacionales, sub-nacionales y supranacionales–, podría estar contribuyendo a complicar los intentos de rastrear el origen y resultados específicos de ciertas políticas y/o actores, derivando de nuevo en la incapacidad de proporcionar una medida apropiada sobre aquellas acciones realmente eficaces en la lucha contra el terrorismo y poder así realizar una asignación mas apropiada de recursos.

Aunque la Unión ha alcanzado cierto grado de reconocimiento y presencia en la última década, la opinión mayoritaria de los expertos es que la UE ha desempeñado un papel subsidiario en relación al de los Estados miembros. En el mismo seno de las políticas elaboradas para la lucha contra el terrorismo, existe un dilema que discurre entre la necesidad de mejorar la cooperación y las reticencias de los Estados miembros a ceder competencias y confiar en un equilibrio entre lo nacional y lo comunitario (Argomaniz et al. 2015:191-206).



Como consecuencia de ello, hecho señalado por múltiples expertos, el papel general de la UE en la lucha contra el terrorismo ha sido a menudo reducido al de un elemento facilitador de buenas prácticas en el intercambio de procedimientos y conocimientos o, a lo sumo, un coordinador de esfuerzos.

Sin embargo, gracias a las reformas introducidas a partir del Tratado de Lisboa, dirigidas a capacitar y habilitar a la Unión en términos competenciales e instrumentos legisladores; al desarrollo de capacidades institucionales y legales internos –Europol, Eurojust, Eurorden, Frontex– y a la interiorización en el discurso de la UE del terrorismo como *amenaza europea*; se está produciendo en el seno de la Unión y de los Estados miembros una capacidad generadora de voluntades políticas dirigida a reforzar una *cultura operativa común*.

En otras palabras, gracias a las últimas reformas, se ha reforzado el marco normativo de cooperación interior y exterior, desarrollando un intercambio más ágil y seguro de información –e inteligencia– y una potenciación de las agencias comunitarias con competencias en materia antiterrorista. Con ello, la UE está consiguiendo una de sus metas principales, erigirse como un representante único con capacidad propia para el diálogo y



conformación de acuerdos en materia antiterrorista, tanto internamente como con terceros países, y que ha llevado a la mejor situación de protección antiterrorista comunitaria desde que se creó el ELSJ.

Metodología, limitaciones, Objetivos e hipótesis

La intención del presente documento es, principalmente, proporcionar una visión de la evolución, actualización y los principales retos de los elementos que conforman el sistema antiterrorista común europeo.

Debido a las limitaciones impuestas por la falta de consenso en la metodología y la casuística en la medición de la efectividad propias de los sistemas de dirección multinivel como el europeo, no existiría la capacidad de aislar cada uno de los factores que propiciarían la posibilidad de extraer conclusiones cuantitativas sobre la efectividad de cada una de las materias tratadas por separado. Sin embargo, la investigación sí permitiría extraer una conclusión global cualitativa basada en el aumento de la presencia y conectividad de las entidades nacionales y comunitarias con competencias en materia antiterroristas y respaldada, asimismo, por la tendencia observada mediante el aporte de los datos cuantitativos presentados por Europol sobre el número de detenidos, complotos desbaratados e individuos condenados por cuestiones terroristas desde los años 2013 al 2015.

A través de una revisión doctrinal de legislación comunitaria de fuentes abiertas (legislación y publicaciones accesibles y de uso público); de una revisión bibliográfica de fuentes secundarias (datos procedentes de instituciones gubernamentales, industriales o individuales) (Lafuente y Marín, 2008) de las distintas facetas de la cuestión antiterrorista, temas que englobarían los niveles ejecutivo, legislativo y operacional; se relacionarán las principales características, la evolución y el estado actual de la Estrategia Antiterrorista de la Unión Europea en sus apartados más significativos.

Asimismo, y mediante la realización previa de un análisis DAFO –debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades–, se presentarán y desarrollarán una selección de lo que se han considerado como los principales retos a los que la Estrategia Antiterrorista de la UE, sus agencias y las propias de sus Estados miembros deben dar respuesta: *la financiación, la radicalización y el reclutamiento islamistas*.

Una vez finalizada la lectura del documento, se pretende que el lector sea capaz de asimilar una serie de ideas y conceptos clave sobre el estado y efectividad de la legislación antiterrorista europea en sus distintas facetas. Utilizando como base el sustento doctrinal mencionado, se habrán proporcionado los conocimientos necesarios y capacitadores para profundizar en la idea marco de seguridad común europea y que dirijan a la validación de la siguiente hipótesis:

Hipótesis 1: gracias a la mejora en la legislación comunitaria y nacional de los Estados miembros, se habría conseguido incrementar la confianza en los procesos de intercambio de información e inteligencia entre los distintos Estados miembros y las agencias de la UE, redundando en una mayor coordinación en materia antiterrorista e iniciándose, asimismo, una acción unitaria propia de una *cultura operativa común*.



La investigación

El espacio europeo de libertad, seguridad y justicia (elsj)

A raíz de la entrada en vigor del actual tratado de Lisboa, se ha pretendido en el seno de la Unión el refuerzo y consolidación de la creación de un espacio europeo común donde las personas puedan circular libremente y disfrutar de una protección judicial eficaz. Para ello, las actuaciones legislativas se han dirigido a proporcionar soluciones a aquellos aspectos más controvertidos con la seguridad global –*terrorismo, inmigración y delincuencia organizada*– y que, por sus características y dimensiones transnacionales, requerirían de una mejora en las capacidades de intercambio de información, inteligencia y coordinación entre los distintos estamentos europeos.

En relación al fenómeno concreto del terrorismo, postulado como la principal amenaza para el ELSJ (EUR-lex, 2015), para los valores de la Unión Europea y para sus ciudadanos, la actuación de la Unión ha centrado su objetivo en establecer una respuesta apropiada y adaptada en su lucha contra el fenómeno.

Para poder ser articulado y apropiadamente dirigido mediante una aproximación comprensiva dentro de una estrategia global, se han determinado cuatro líneas de actuación principales –*prevención, protección, persecución y respuesta*– que serán convenientemente desarrolladas dentro de la Estrategia Antiterrorista de la que la Unión se ha dotado.

Fundamentos de la estrategia antiterrorista de la Unión Europea

La Política Antiterrorista de la Unión Europea ha experimentado un progresivo desarrollo desde los orígenes del Tratado de la Unión Europea (TUE) de Ámsterdam en 1997 –efectivo en 1999– hasta la firma del TUE de Lisboa en 2007 –efectivo en 2009– y donde se recogerían una serie de reformas encaminadas a dotar a la UE en su conjunto, y a los Estados miembros en particular, de un marco más sólido de cooperación y lucha antiterrorista mediante responsabilidades compartidas.

Tras los atentados de Madrid el 11 de marzo de 2004 y Londres, el 7 de julio de 2005, se materializaría en los Estados miembros de la Unión un cambio de mentalidad –presente ya a raíz de los atentados del 11-S en EE.UU.– y donde la cooperación *ad-extra* tomaría entidad (Conde, 2012: 159-186), con la máxima: “la seguridad interior y exterior son inseparables en el marco de una Estrategia Global contra el terrorismo”.

Con el fin de proporcionar una respuesta inclusiva a estas primeras inquietudes en materia de seguridad, la Estrategia Antiterrorista de la UE se fundamentaría en torno a las siguientes tres bases:

- Plan de Acción de 21 de septiembre de 2001, encaminado al fortalecimiento de la cooperación policial y judicial internacional, el refuerzo de la seguridad aérea y el desarrollo de instrumentos contra la financiación del terrorismo.



- Revisión del Plan de Acción en la *Declaración del Consejo Europeo* de Bruselas el 25 de marzo de 2004, donde se recogerían sus siete objetivos principales:
 - ✓ Esfuerzo internacional basado en la alianza de la UE, la ONU y terceros Estados.
 - ✓ Aumento de las capacidades antiterroristas de la UE y de sus Estados miembros.
 - ✓ Fortalecimiento de la lucha contra la financiación del terrorismo, potenciándose el *Grupo de Acción Financiera (GAFI/FATF)*.
 - ✓ Aumento de la protección de la seguridad del transporte internacional y el control de fronteras.
 - ✓ Mejorar las capacidades de recuperación post-ataque y la asistencia a las víctimas.
 - ✓ Elaborar planes para facilitar la desradicalización de los terroristas.
 - ✓ Mejorar y potenciar las capacidades antiterroristas de terceros países.

- Informes de la Comisión Europea, donde se redefinen los actos que deben ser considerados delitos de terrorismo y sus aspectos preventivos.

La estrategia

La Estrategia de la UE de Lucha contra el Terrorismo fue aprobada por el Consejo el 30 de noviembre de 2005, con las propuestas de la Presidencia del Consejo de la Unión y del Coordinador de la Lucha contra el Terrorismo, sentando las bases de un compromiso de *lucha global* contra el terrorismo.

Con un carácter plenamente integrador y con la asunción de que –una UE más abierta y con menores restricciones al movimiento de personas es más vulnerable a la amenaza terrorista– se determinan, como enunciado anteriormente, lo que serían los cuatro pilares de actuación que sustentarían la estrategia antiterrorista (EUR-lex, 2011):

Prevención

Centrada en la lucha contra la radicalización y la captación de terroristas dentro y fuera de la UE, buscará sancionar a grupos como Al-Qaeda y afines –como principales amenazas para la Unión– y, asimismo, proyectará un mayor esfuerzo hacia el exterior con objeto de disminuir las desigualdades sociales que puedan contribuir al germen terrorista.

Dentro de las actividades prioritarias, en esta primera línea de actuación, se distinguen las siguientes:

- Abordar la captación e incitación en entornos claves:
 - ✓ Centros religiosos y sociales.
 - ✓ Prisiones.
 - ✓ Internet.

- Implementación del Instrumento de Estabilidad:
 - ✓ Creación y potenciación de programas de ayuda al desarrollo entre la UE y sus Estados miembros con terceros países.
 - ✓ Apoyo de la UE y sus Estados miembros en la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), con objeto de mejorar en origen el entorno de seguridad en terceros países.



- ✓ Establecimiento de zonas de interés para centralizar los esfuerzos de la Estrategia:
 - Asia meridional: Pakistán, Afganistán, India y Bangladesh.
 - Sahel (Mauritania, Mali, Níger), Marruecos y Argelia.
 - Yemen.
- Favorecer el diálogo intercultural y político de la UE con terceros países.
- Fomentar la Red Europea de Expertos en Radicalización (ENER).
- Redefinir la estrategia de medios y canales de comunicación institucional para explicar y transmitir las políticas de la Unión.

Protección

Dentro de este segundo pilar de la Estrategia, el objetivo se dirige hacia la reevaluación y aumento de la coordinación de las políticas de seguridad de los Estados miembros, compartir información de las doctrinas desarrolladas en los ámbitos nacionales y al establecimiento de una cadena de trabajo conjunto que permitan determinar nuevos mecanismos.

Se trata, probablemente, del objetivo de más amplio alcance y repercusión dentro de la Estrategia Antiterrorista de la UE, debido a sus cometidos principales, de entre los que destacan:

- La defensa de los objetivos potenciales del terrorismo.
- Reducir la vulnerabilidad y el impacto ante un atentado terrorista.
- Aumentar la seguridad en las fronteras, el transporte y las infraestructuras básicas.
- Incrementar el control y la seguridad de los explosivos y las amenazas NBQR.

Para ello, las medidas adoptadas en este ámbito, interconectadas entre sí, se integran en cuatro actividades prioritarias:

- Protección de las Fronteras Exteriores:
 - ✓ Mediante un Reglamento sobre normas para las medidas de seguridad y datos biométricos en los pasaportes y documentos de viaje expedidos por los Estados miembros (2009).
 - ✓ Mejora de los Sistemas de Información de Visados (VIS) y del Sistema de Información Schengen (SIS, SIS II), además del Código de Visados de la UE para nacionales de terceros Estados.
 - ✓ Desarrollo del análisis de riesgo efectivo en la frontera exterior de la UE a través de FRONTEX.
- Mejora de la seguridad del transporte mediante la aplicación de una normativa común basada en las lecciones extraídas de los principales atentados *intra* y *extra* UE.
- Mejora de la protección de las infraestructuras básicas europeas frente a atentados físicos y electrónicos:
 - ✓ Adopción de la Directiva relativa a la identificación y designación de *Infraestructuras Críticas Europeas*.



- ✓ Establecimiento de una plataforma europea de intercambio de información sobre protección de infraestructuras vitales, denominada *Red de Información y Alertas en Infraestructuras Vitales (CIWIN)*.
- ✓ Adopción de un Plan de Acción contra el *ciber-crimen*.
- Seguridad en los explosivos y no proliferación de materiales NBQR.
 - ✓ Plan de Acción para la Mejora de la Seguridad en los Explosivos.
 - ✓ Puesta en marcha del Sistema Europeo de Datos sobre Atentados con Bomba.
 - ✓ 7º Programa Marco de Investigación (2007-2013) para la mejora de la protección contra explosivos convencionales, armas ligeras y atentados terroristas no convencionales (NBQR).

Persecución

En el tercero de los epígrafes se identifica, una vez más, el fuerte vínculo existente entre la Estrategia de Seguridad Interior y la Política Exterior de la Unión. Dentro de las medidas desarrolladas para agilizar, dinamizar y mejorar este tercer pilar se distinguen:

- Refuerzo e intercambio práctico de información:
 - ✓ Herramientas para mejorar la eficacia en el intercambio de información, mejora en la cooperación policial y judicial –*Eurorden, Europol, Eurojust*–, derechos y libertades fundamentales, respetando la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.
 - ✓ Implementación de la *Decisión de Prim* del Consejo de 2008.
- Lucha contra la financiación terrorista:
 - ✓ Cumplir las recomendaciones del GAFI sobre financiación del terrorismo.
 - ✓ Convenio 198 sobre blanqueo, seguimiento, embargo y decomiso de productos procedentes del delito y con objeto hacia la financiación terrorista.

Respuesta

El último de los pilares de la Estrategia tiene su fundamento en la solidaridad entre los Estados miembros y la propia UE, mediante el aprovechamiento y la complementariedad de las infraestructuras ya existentes para respuestas a desastres de índole natural o humana.

Dentro de sus principales medidas, se distinguen:

- *Peer evaluation*, donde se evalúa la capacidad de los Estados miembros para afrontar atentados terroristas, la respuesta rápida de la UE y la coordinación de bases de datos y medios militares de los Estados miembros y la Unión (transportes estratégico y táctico).
- Planeamiento modular de la Protección Civil, que asegura y mejora una respuesta coordinada ante una crisis, ya sea en el ámbito interior o exterior a la UE, aprovechando las capacidades que ofrecen los Estados miembros.
- Mejores prácticas de ayuda a las Víctimas del Terrorismo y a sus familiares. Se presenta a las Víctimas del Terrorismo como víctimas de un ataque hacia la sociedad entera, combatiendo su deshumanización, cuestión esencial dentro del planteamiento terrorista.



Tras haber desgranado lo más importante de la Estrategia Antiterrorista de la UE y su Plan de Acción, pasemos a evaluar y profundizar en el marco institucional que la UE ha diseñado para garantizar el correcto funcionamiento de los organismos designados a tal efecto con competencias en materia antiterrorista.

El marco institucional antiterrorista de la unión europea

Principales organismos competentes

- ✓ Coordinador Antiterrorista de la UE: a raíz de los atentados terroristas perpetrados en Madrid el 11 de marzo de 2004, el Consejo Europeo adoptó una declaración sobre la lucha contra el terrorismo donde, de entre las medidas que figuraban, se encontraba la creación del cargo de *coordinador de la Lucha Contra el Terrorismo*. Cuatro años más tarde, el 19 de septiembre de 2007, Gilles de Kerchove sería nombrado en el cargo con las atribuciones principales dirigidas a mantener una adecuada coordinación y supervisión de los elementos de cooperación interna y externa de los que la Estrategia se ha dotado (European Council, 2016).
- ✓ Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior (COSI): integrado por altos funcionarios del Ministerio del Interior o del Ministerio de Justicia de cada Estado miembro de la UE, así como por representantes de la Comisión y del *Servicio de Acción Exterior* de la UE (SEAE), el COSI centra su actividad, principalmente, en garantizar una coherencia operativa eficaz, concretamente respecto de la actuación policial, el control fronterizo y la cooperación judicial en materia penal; evaluar la orientación general y la eficacia de la coordinación operativa; y, finalmente, asistir al Consejo en la reacción a atentados terroristas o a desastres naturales o causados por el hombre (European Council, 2015).

Pero, ¿cuáles serían las herramientas con las que cuentan los elementos directores para coordinar la acción de la Estrategia?

Principales herramientas para la coordinación interna

La estrategia antiterrorista ha sido vertebrada para facilitar la armonización de los elementos nacionales con los elementos comunitarios, mediante la creación y aplicación de varios paquetes legislativos entre los que destacan, principalmente, el *Programa de Estocolmo* y la *Decisión de Prüm*.

En relación al primero de ellos, el Programa Estocolmo (EUR-lex, 2010), en su actualización de 2010, recoge la instancia que el Consejo Europeo realiza al Consejo y a la Comisión en relación al aumento de la coordinación interna, con la finalidad de lograr una mayor coherencia entre los elementos externo e interno del trabajo en el ámbito del ELSJ,



haciéndolo extensivo a las agencias de la Unión: *Europol*, *Eurojust*, *Frontex*, *Sitcen* y la *Escuela Europea de Policía* (CEPOL).

En el ámbito de la seguridad interior, la Estrategia de la UE se fundamenta en un enfoque global con un amplio conjunto de medidas, otorgándole una doble dimensión:

- **Dimensión horizontal:** para alcanzar un nivel adecuado de seguridad interior en un entorno global y complejo se requiere la participación de las autoridades policiales y de gestión de fronteras, con el apoyo de la cooperación judicial, de los organismos de protección civil y también de los sectores político, económico, financiero, social y privado, incluidas las organizaciones no gubernamentales.
- **Dimensión vertical:** a través de la cooperación internacional, las políticas y las iniciativas de seguridad de la UE, la cooperación regional entre los Estados miembros y las propias políticas nacionales, regionales y locales de los Estados miembros.

Atendiendo a estos aspectos dimensionales, el Consejo Europeo considera que los contactos entre altos funcionarios de los Estados miembros en los ámbitos cubiertos por el ELJS son de gran utilidad y deberían ser fomentados por la Unión en la medida de lo posible para consolidar la confianza mutua. Además, y a conveniencia, estas redes deberían ser también informadas de los trabajos del COSI o, al menos, deberían poder tomar parte en el desarrollo de la Evaluación de la Amenaza de Delincuencia Organizada y otros instrumentos estratégicos de la Unión (Casale, 2008: 49-78).

En cuanto al segundo de los paquetes principales, el Tratado de Prüm es considerado la medida estrella de la Unión en cuanto al intercambio de datos. En él se aborda, entre otras cuestiones, la creación de ficheros de ADN y datos dactiloscópicos o la reciente aprobación del *Passenger Name Record* (PNR).

Reconociendo la interconexión existente entre el terrorismo con otras formas delincuencia, especialmente transfronteriza y la inmigración ilegal, así como entre los mecanismos destinados a luchar contra todos ellos, podemos clasificar las medidas adoptadas en el Tratado de Prüm –en cuanto afectan o pueden afectar a las investigaciones contra el terrorismo– en dos grandes grupos (Remotti, 2007: 181-205):

- ✓ Las medidas que son expresamente declaradas por el Tratado de Prüm como aplicables en la lucha contra el terrorismo, las recogidas en el Capítulo 3 del Tratado de Prüm (arts. 16 a 19), principalmente:
- ✓ La transmisión de información para la prevención de atentados (Art. 16 TP) vía Europol y Eurojust, donde se faculta a los países signatarios para que, en casos concretos y sin necesidad de petición previa, puedan transmitirse determinados datos de carácter personal e informaciones en la medida en que se den hechos que permitan justificar la presunción de que las personas afectadas por la medida van a cometer un atentado terrorista (art. 16.1 TP).
- ✓ La posibilidad de que los vuelos lleven escoltas de seguridad armados (art. 17), con la misión concreta la de garantizar, en último extremo, la seguridad de los vuelos en los que embarquen frente a ataques terroristas.



- ✓ Las medidas que, sin ser declaradas expresamente por el mismo Tratado, resultan aplicables a la lucha contra el terrorismo, principalmente:
- ✓ Patrullas conjuntas (art. 24 TP), como mecanismo para intensificar la cooperación policial con la finalidad de prevenir amenazas para la seguridad y el orden público y prevenir delitos (art. 24.1 TP).
- ✓ Cooperación previa petición (Art. 27 TP), por la que se faculta a los Estados para que se presten, previa petición, asistencia recíproca en el marco de lo establecido en el primer párrafo del art. 39 del Convenio de Schengen.

Sin embargo, y como ya comentáramos inicialmente, para incrementar sustancialmente los niveles actuales de intercambio de información es necesario seguir fortaleciendo los mecanismos que fomenten la confianza mutua entre las autoridades en materia de seguridad interior, profundizando en los mecanismos existentes y potenciando la estrategia de gestión de la información y el desarrollo de un modelo europeo de intercambio de información seguro y estructurado (Pérez, 2012: 127-157).

Con todas estas premisas sobre la mesa, y tras una propuesta de Decisión Marco del Consejo sobre utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros o *Passenger Name Record* (PNR) (European Parliament, 2016) –con fines policiales y que data en sus orígenes de noviembre de 2007–, se concluye la aprobación por el Parlamento de la propuesta final del mismo, que será finalmente presentada a la Comisión para su implementación definitiva.

Pero, ¿qué es y qué se pretende exactamente con el PNR?

El PNR o los datos del Registro de Nombres de Pasajeros, son informaciones no verificadas que proporcionan los pasajeros y que recogen y conservan las compañías aéreas. Incluye datos como nombres, fechas de vuelos, itinerarios, asientos, equipaje, información de contacto y medios de pago.

Con la evaluación de estos datos PNR, se pretende facilitar la identificación de personas –en un principio no sospechosas de su implicación en estos delitos– antes de que un análisis de datos PNR indiquen la posibilidad de que si lo estén y deban ser objeto de una investigación adicional por parte de las autoridades competentes.

En relación a la transmisión e intercambio de datos, los PNR deberán transmitirse:

- ✓ A una *Unidad única de Información sobre los Pasajeros* (UIP) designada en el Estado miembro de que se trate quien, a su vez, deberá transmitir cuando proceda y sin demora, los resultados del tratamiento de datos PNR a los otros Estados miembros para ulterior investigación.
- ✓ En los casos que se considere necesario para la prevención, detección, investigación o enjuiciamiento a través de Europol.

En cuanto a la cobertura de la directiva del PNR, se considerará de aplicación para todos los vuelos “extra UE”, siendo los Estados miembros quienes puedan hacerla extensiva también a los “intra UE” (es decir, desde un país de la UE a uno o más países de la UE), siempre que lo notifiquen a la Comisión de la UE (European Parliament, 2016).



Agencias principales con competencias en la lucha antiterrorista

Europol, el ECTC y el intercambio de información

En aras de potenciar la eficacia de la cooperación policial europea, Europol ha sido reforzado para consolidarse como la principal agencia de seguridad interior de la Unión, identificada como el eje principal para el intercambio de información entre las autoridades policiales de los Estados miembros, la Unión y terceros con acuerdos en materia de seguridad.

Con el fin de maximizar la flexibilidad y las capacidades en el intercambio de información relevante a los actos de terrorismo y crimen organizado, a Europol le ha sido conferida la capacidad de cooperación con otras instituciones, organismos, oficinas o agencias comunitarias o de la UE, especialmente con Eurojust, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), la Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores (Frontex), la Escuela Europea de Policía (CEPOL), el Banco Central Europeo (BCE) y el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT). Además, y según lo dispuesto por el Consejo, también podrá cooperar con terceros países y organizaciones internacionales, como la Organización Internacional de Policía Criminal Interpol (EUR-lex, 2014).



En relación a su estructura operativa y, a través de su *Operational Centre*, Europol (Europol, 2016) posee una conexión en vivo 24/7 con las *Europol National Units* (ENUS) con base en los 28 Estados miembros de la UE. Este intercambio permanente de comunicaciones y datos criminales es posible gracias a la *Liaison Bureau* en la sede de Europol y sus 145 *Europol Liaison Officers* (ELOS), jugando un papel crítico en las actividades diarias de mantenimiento del orden público, apoyo y coordinación de las investigaciones en curso.

Con la finalidad de reforzar sus operaciones y ofrecer una gama cada vez mayor de servicios operativos y estratégicos, Europol mantiene un constante desarrollo de herramientas e infraestructuras que permitan un adecuado intercambio de información. En la columna vertebral de este proyecto se encontraría la *Europol Operations Network* (EON), como encargada de conectar a las agencias de seguridad de los Estados miembro y, asimismo, un número creciente de países *no-UE* y terceros con los que Europol mantiene acuerdos de cooperación.

Además de las plataformas anteriormente relacionadas, Europol dispone de tres *Regional Support Officer* (RSO) encargados de fortalecer el diálogo con las autoridades competentes de los Estados miembro y mantener una visión general de la delincuencia organizada en sus áreas geográficas de responsabilidad, como son la zona occidental, el noreste y el sudeste de Europa (Europol, 2016).



Sin embargo, tras el análisis efectuado de los ataques de París el 13 de noviembre del 2015; además de los indicadores que muestran el importante número de ciudadanos de la UE identificados como supuestos *combatientes extranjeros* en Siria e Irak; el aumento masivo en el uso de las redes sociales con fines de radicalización; además de una nueva dimensión de los escenarios de ataques terroristas cibernéticos; han dirigido a la UE y sus Estados miembro a desdibujar y replantearse el refuerzo de sus capacidades operacionales y estratégicas en relación a las siguientes premisas:

- ✓ Primera realización en Europa de un ataque “al estilo Mumbai” en 2008, incluyendo el primer ejemplo de disparos indiscriminados en lugares cerrados y combinados con atentados suicidas;
- ✓ Clara dimensión internacional en la planificación y coordinación de los ataques, involucrando una red, no grupo de actores solitarios.
- ✓ Declaración seria de intenciones del ISIS de embarcarse en una nueva estrategia para elevar el dramatismo y la espectacularidad de sus ataques terroristas internacionales;
- ✓ Conocida capacidad del ISIS para planificar y mantener una estrategia internacional en el largo plazo;
- ✓ Prospección de más ataques similares, calificada como la amenaza terrorista más seria a la que Europa se ha enfrentado en los últimos 10 años.

Con todo ello, a principios del 2016 y por decisión de los ministros de Justicia e Interior de la UE, se acordó el lanzamiento –en el seno del denominado *Operations (O) Department* de la estructura de Europol– del nuevo *European Counter-Terrorism Centre* (ECTC) (European Council, 2015).

Dirigido por un coronel de la Guardia Civil y formado por personal altamente especializado, el ECTC tiene la finalidad de servir como *hub* de información operacional, erigiéndose como centro facilitador de conocimientos que contribuya a aumentar las sinergias entre las distintas autoridades de lucha contra el terrorismo y el crimen organizado en la UE, redirigiendo y maximizando las capacidades anteriormente relacionadas y que, a través del *Europol Analysis System* (EAS), proporcione análisis estratégicos –*Organised Crime Threat Assessment* (OCTA) y el *Terrorism Situation and Trend* (TE-SAT)– que sirvan como base en el proceso de toma de decisiones para direccionar convenientemente la lucha en áreas tan complejas como son el crimen organizado y el terrorismo (Europol, 2016).

En este sentido, las principales plataformas de intercambio de información y herramientas disponibles con las que cuenta la estructura de Europol para sus diferentes ámbitos de actuación serían las siguientes (Europol, 2016):

- ✓ *Europol Platform for Experts* (EPE): como plataforma facilitadora para el intercambio de conocimientos y comunicación entre diversas comunidades de expertos en áreas especializadas tales como el ciber-crimen, la seguridad en la red y los análisis estratégicos.
- ✓ *Secure Information Exchange Network Application* (SIENA): se utiliza para gestionar el intercambio de información operativa y estratégica relacionada con la delincuencia entre los Estados miembro, Europol y terceros con acuerdos de cooperación.



- ✓ *Analysis Work File (AWF)*: como un instrumento único para Europol, donde los analistas trabajan en junto con los especialistas en delincuencia organizada y terrorismo para proporcionar información de inteligencia criminal.
- ✓ *Europol Analysis System (EAS)*, con *Focal Points (FPS)* individuales con el fin de reflejar las prioridades actuales en su lucha, mejorando así el análisis operativo de casos y fenómenos mediante respuestas coordinadas e incorporando las aportaciones de:
 - ✓ *FP Travellers*: combatientes terroristas extranjeros que viajan hacia y desde las zonas de conflicto;
 - ✓ *Terrorism Financing Tracking Program (TFTP)*, con búsquedas específicas mediante los datos proporcionados por los Estados miembro;
 - ✓ *Check the web*, mediante el análisis de material de propaganda terrorista disponibles en Internet, incluyendo análisis de amenazas;
 - ✓ *Internet Referral Unit (IRU)*, mediante la identificación y eliminación de material extremista Internet.
- ✓ *Europol Information System (EIS)*: es la base de datos central de Europol en relación al intercambio de información e inteligencia criminal. Contiene información relacionada con el crimen internacional, sospechosos, condenados y “potenciales criminales”, estructuras delictivas, delitos y medios utilizados para cometerlos. Se trata de un sistema de referencia que proporciona a Europol y los Estados miembro un medio rápido para verificar si la información sobre un individuo determinado u otro objeto de interés está disponible fuera de las jurisdicciones nacionales o de la propia organización.

Eurojust: una cobertura jurídica común

Creado en 2002 con el objetivo de apoyar y reforzar la coordinación y la cooperación entre las autoridades nacionales en la lucha contra las formas graves de delincuencia transfronteriza en la Unión Europea, es tarea de Eurojust (EUR-lex, 2009) el aumentar la eficacia de las autoridades nacionales en la investigación y persecución de las formas graves de delincuencia organizada y transfronteriza y llevar a los delincuentes ante la justicia de forma rápida y eficaz.



Como órgano de la UE en materia de cooperación judicial, la dinámica de trabajo se asienta principalmente en reuniones de coordinación entre investigadores y autoridades judiciales de los Estados miembros y donde se deciden las medidas contra los grupos criminales que operan en la UE. Asimismo, se promueven los denominados *Equipos Conjuntos de Investigación*, donde jueces de instrucción, fiscales y funcionarios policiales de diferentes Estados trabajan coordinadamente en la lucha contra la delincuencia organizada.

El trabajo de Eurojust está basado en una estrecha relación con sus socios. Estos socios serían tanto autoridades nacionales como organismos de la Unión Europea, tales como la Red Judicial Europea, Europol, OLAF (en casos de delitos que afecten a los intereses financieros de la Unión Europea), Frontex, Sitcen, CEPOL y la Red Europea de Escuelas Judiciales, así



como cualquier otro organismo competente en virtud de las disposiciones adoptadas en el marco de los Tratados (Eurojust, 2016).

El objetivo de Eurojust, por tanto, es convertirse en un elemento clave en la cooperación y un centro de conocimiento y experiencia a nivel judicial en la lucha efectiva contra la delincuencia organizada transfronteriza en la Unión Europea.

Frontex: una vigilancia de fronteras integrada



Utilizando el marco definido desde 2013 por el tratado de EUROSUR, Frontex es la agencia de la UE encargada de la coordinación y la cooperación operativa entre Estados miembros en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores (EUR-lex, 2016).

FRONTEX
LIBERTAS SECURITAS JUSTITIA

Con el fin de fomentar la coherencia general, Frontex se encuentra asimismo estrechamente vinculada con otros socios de la comunidad y de la UE responsables de la seguridad de las fronteras exteriores, principalmente con EUROPOL, CEPOL y OLAF. En este sentido, la agencia tiene atribuidas los siguientes cometidos:

- Planificación y coordinación de operaciones conjuntas e intervenciones fronterizas rápidas llevadas a cabo por la Agencia con personal y equipo de los países de la UE en las fronteras exteriores marítimas, terrestres y aéreas;
- Coordinación de operaciones de retorno conjunta de ciudadanos extranjeros que se encuentren ilegalmente en los países de Schengen y de la UE y que se nieguen a salir de manera voluntaria;
- Elaboración de normas e instrumentos comunes para la formación de los agentes nacionales de la guardia de fronteras;
- Realización de análisis de riesgos con el fin de mejorar la gestión integrada de las fronteras exteriores de la Unión;
- Prestación de ayuda a los países de Schengen que requieran un aumento de la asistencia técnica y operativa en las fronteras exteriores;
- Reacción de capacidades de respuesta rápida con equipos europeos de agentes de la guardia de fronteras, así como una base de datos del equipo y los recursos disponibles para su despliegue en situaciones de crisis.

Tras haber abordado las herramientas y el marco antiterrorista disponible para combatir el terrorismo, se hace necesario matizar y profundizar en los retos futuros, de tal forma que se pueda actualizar la Estrategia de una manera proactiva y no únicamente reactiva.

Los grandes retos para la política antiterrorista de la Unión Europea

Entre los principales riesgos para la Unión, cabe destacar dos que, por sus características intrínsecas, requerirán de toda la colaboración y coordinación *intra* aliados y la UE a la hora de diseñar unas políticas eficaces para su derrota:

- La financiación del terrorismo islamista.



- El reclutamiento y radicalización islamista.

La Financiación del terrorismo islamista

La financiación del terrorismo se ha convertido, especialmente a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001, en una prioridad en las agendas políticas nacionales e internacionales. Sin embargo, las medidas que adoptadas han podido ser más el resultado de una política de urgencia que el producto de un análisis riguroso de la realidad y del fenómeno terrorista y son, en muchos casos, exageradas y peligrosamente preventivas, provocando errores y excesivos daños colaterales (Passas y Giménez-Salinas, 2007: 493-521).

Aunque en las últimas décadas la fuente pública o gubernamental de financiación de los grupos terroristas ha disminuido considerablemente, esta regresión no ha conducido ni a una disminución en el número de grupos radicales o terroristas activos, ni a una merma en sus capacidades de actuación (Passas y Giménez-Salinas, 2007: 493-521). Hoy en día, por ejemplo, incluso las pequeñas células terroristas serían capaces de autofinanciarse a través de actividades legales e ilegales. Ejemplo de ello son, a menudo, los *durmientes*, es decir, aquellas células o individuos que permanecen mucho tiempo sin operar a la espera de recibir la orden de pasar a la acción (Napoleoni, 2007: 271-316).

Si atendemos al ente global del terrorismo, el fenómeno terrorista ha mutado y con ello su estructura y necesidades. La nueva estructura y dominios ha tomado el cuerpo de una gran corporación empresarial, de carácter transnacional, para obtener el máximo rendimiento de las fuentes de financiación globales. El celo de esta corporación terrorista, no obstante, se centrará en ocultar su vinculación y el rastro de su financiación a través de las empresas legales que la apoyan y, en última instancia, en asegurar la clandestinidad de sus medios de financiación de origen ilegal.

A diferencia de la delincuencia organizada, la principal preocupación de las organizaciones armadas no es acumular riqueza, sino ocultarla y redistribuirla. La economía de las organizaciones terroristas contemporáneas se parecería mucho a la de un Estado, en donde la riqueza generada por la nación se distribuye para el sustento de la comunidad (Napoleoni, 2007: 271-316).

En el fenómeno global del terrorismo, los ingresos pueden dividirse en dos categorías principales según su procedencia. Por un lado, encontraríamos los denominados *negocios legítimos*, es decir, actividades que no tendrían inicialmente consideración de ilegales y donde son ejemplo de ello los beneficios atribuidos a las compañías o de los estados embebidos controlados por los grupos armados, las donaciones de las ONG o donaciones a título individual, las transferencias de activos o las ayudas oficiales de los países extranjeros.

Por otro lado, encontraríamos los considerados *ingresos ilegales*, que hacen referencia a aquellas actividades que infringen o burlan directamente la legislación (Passas y Giménez-Salinas, 2007: 493-521) y cuyos principales representantes derivan desde ayudas extraoficiales de los gobiernos extranjeros, hasta actividades puramente criminales (secuestro, extorsión, robo, estafa, etcétera) y donde el contrabando es, con mucho, la principal actividad generadora de ingresos.



A pesar de que se han detectado otros medios de financiación íntimamente relacionados con los avances tecnológicos, como pudiera ser el comercio con moneda virtual, como señala el GAFI en su informe *Emerging Terrorist Financing Risk* (FATF, 2015) y así lo recogen las conclusiones del Consejo al *Plan de Acción sobre la Lucha contra la Financiación del Terrorismo* de febrero de 2016 (European Council, 2016), las fuentes de financiación tradicionales siguen prevaleciendo en la actualidad sobre las consideradas como *nuevas fuentes de financiación*.

Con objeto de seguir las recomendaciones del GAFI y las propias del Consejo, la UE ha elaborado un Plan de Acción para intensificar la lucha contra la financiación del terrorismo, denominado *Action Plan to Strengthen the Fight Against Terrorist Financing* (European Commission, 2016). El objeto del Plan es reaccionar con rapidez y firmeza a los retos sobre la base de las normas actuales de la UE o mediante la propuesta de normas adicionales para hacer frente, si es preciso, a las nuevas amenazas. Para ello, el Plan de Acción ha sido articulado en torno a dos ejes principales (DSN, 2016):

- Localizar a los terroristas a través de los movimientos financieros e impedirles que transfieran fondos u otros activos. En este sentido, seguir y bloquear las posibles opciones de financiación del terrorismo resulta crucial para la seguridad, pero desde un equilibrio entre la necesidad de mejorar la seguridad y la necesidad de proteger los derechos fundamentales, en particular la protección de datos y las libertades económicas.
- Desmantelar las fuentes de ingresos de las organizaciones terroristas, centrándose en su capacidad de obtener fondos. En la actualidad y como ya comentáramos, una de las principales fuentes de ingresos de las organizaciones terroristas es el comercio ilícito, aunque también éstas pueden obtener beneficios del comercio de bienes legales. De este modo, la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior prestarán asistencia técnica a los países de Oriente Próximo y del Norte de África para luchar contra el tráfico de bienes culturales y facilitarán ayuda a los terceros países para que cumplan las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en este ámbito.

La Radicalización y el reclutamiento islamista

Si bien la radicalización es considerada una decisión individual, esta se encuentra, con frecuencia, enormemente influenciada por dinámicas grupales (Alonso, 2009: 21-68) y donde las organizaciones terroristas y otros grupos afines pueden definirse como “entidades avariciosas” (De la Corte, 2006).

En estos colectivos, los líderes se esfuerzan en controlar los comportamientos de los activistas, imponiendo sobre ellos mecanismos de desindividualización que contribuyan a subyugar su personalidad y blindar la subcultura de la violencia en la que prospera su fanatismo, restringiendo la relación con quienes son ajenos a un grupo que se afana en ser particularmente cerrado y reclamando de sus integrantes una lealtad exclusiva e indivisible que permita limitar los cuestionamientos a la filosofía neosalafista compartida por el grupo.

Pero, ¿qué y quiénes son los elementos que juegan un papel fundamental en el proceso de captación, radicalización y reclutamiento yihadistas?.



Los reclutadores

Existe una serie de personas e instituciones que facilitan el proceso de integración de las personas en las estructuras de la militancia islamista. De entre ellas se distinguen las llamadas *gateway organizations*, los *imanes radicales* y los *activistas*, siendo estos últimos, como enunciaremos, los que cobren una mayor relevancia en la continuación del proceso de reclutamiento yihadista (Neuman & Roger, 2007).

Se denominan *gateway organizations* a las entidades que, aun no participando directamente en la búsqueda de la violencia, son facilitadoras de las mismas doctrinas. Estas organizaciones representan uno de los mayores desafíos en la lucha contra el extremismo violento, debido a la fina línea divisoria en la legalidad de sus funciones. Su labor facilitadora se distingue por las funciones siguientes:

- Adoctrinamiento, mediante la transmisión de ideas religiosas y políticas similares a las de los radicales, ofreciendo el marco ideológico que conduce a la participación en la violencia.
- Socialización, facilitando la creación de redes sociales con los extremistas violentos y sus vínculos con la yihad.
- Subversión, fomentando valores incompatibles con la democracia y la plena integración de los musulmanes en las sociedades europeas.

En relación a los *imanes radicales* y, aunque su espacio de actuación se haya reducido significativamente y no cuenten con la misma influencia del pasado, es todavía pronto para desdeñar su aportación, distinguiéndose cuatro funciones principales:

- Propagandística, adaptando la narrativa radical a la audiencia musulmana europea.
- Emitir *fatwas* y justificaciones para la yihad apoyados en su carácter de autoridades religiosas.
- Atraer a seguidores y facilitar su integración en las redes islamistas.
- Generar redes de redes mediante la creación de vínculos nacionales e internacionales, proporcionando así cohesión al movimiento islámico global.

En última instancia, pero no precisamente por ello menos importante, se presenta la figura del activista. El perfil del *activista* correspondería al individuo de mayor experiencia de todos los integrantes de la célula, siendo una pieza clave para el reclutamiento, la radicalización y la formación de los demás miembros de la misma. Internamente, el activista proporciona liderazgo y cohesión, lidera el proceso de expansión de las células, identifica nuevos talentos y, finalmente, se encarga de la gestión de las relaciones exteriores del grupo.

Pero, ¿en qué espacios tendrían lugar todos estos procesos?.

Entornos físicos de reclutamiento

Hay dos tipos de entornos físicos en los que el reclutamiento islamista tiene lugar principalmente (Neuman & Roger, 2007).



Los primeros, hacen referencia a los lugares donde los musulmanes se congregan y socializan, los denominados *lugares de congregación*. En cuanto a la tipología de los segundos, los denominados *lugares de vulnerabilidad*, los constituyen los entornos donde los individuos son más propensos a ser vulnerables y receptivos al influjo radical, donde las prisiones serían su principal exponente.

Otros lugares que pudieran desempeñar un papel en el reclutamiento yihadista, tenderían a caer en la primera o la segunda categoría. De hecho, la naturaleza del lugar es, a menudo, secundaria a la relación personal que se está formando.

En relación a los *lugares de congregación*, en los últimos años el papel preponderante de las mezquitas en el reclutamiento de los extremistas ha cambiado y ha ido cediendo terreno a entornos dedicados a fines más sociales, como centros deportivos y culturales. Esto, junto con la percepción generalizada del refuerzo de la vigilancia que la policía y los servicios de inteligencia realizan sobre ellas, parece haber disuadido a muchos extremistas violentos de seguir realizando sus actividades tan abiertamente. Esto no quiere decir que las mezquitas ya no desempeñen papel alguno en el reclutamiento de extremistas violentos. Al contrario, se aprecia una labor de reclutamiento e identificación de potenciales radicales pero que, tan pronto los posibles candidatos son identificados, son trasladados a lugares privados donde la acción policial se dificulta.

Al contrario de lo que sucede con las mezquitas, las prisiones parecen jugar un cada vez más importante papel en el reclutamiento islamista, ya que son considerados entornos inestables en los que los individuos se enfrentan intensamente a cuestiones existenciales, cualidad singularmente propicia para la radicalización y el reclutamiento.

En prisión el simple hecho de identificarse con un grupo islamista contribuiría a satisfacer la necesidad de los individuos de pertenencia a una red social, evitándoles el aislamiento. La identidad islámica de estos grupos proporciona a sus miembros un sentido único de fuerza y superioridad que, combinada con el uso de la retórica yihadista, les hace ser temidos y respetados por el resto de reclusos e incluso por el mismo personal penitenciario.

Esto podría explicar, entre otros, el por qué la tasa de conversiones religiosas en prisión es mayor que entre la población general. En la conversión al credo islamista, la religión, proporciona una sensación de certidumbre y seguridad, ofreciendo la posibilidad de una ruptura con el pasado y donde musulmanes no practicantes –convirtiéndose en *musulmanes nacidos de nuevo*–, o personas de otras tradiciones religiosas, superan con creces a las conversiones hacia otras religiones.

Dentro del sistema penitenciario se distinguen dos métodos principales en el establecimiento de vínculos con la yihad. El primero de ellos sería a través de los llamados *imanes radicales*, clérigos de apariencia moderada encargados de proporcionar asistencia religiosa a los reclusos. En la práctica, sin embargo, persiguen la radicalización de los presos y facilitar su reclutamiento en las redes extremistas. A pesar de ser un problema reconocido por la mayoría de los gobiernos, presenta una difícil solución debido a la falta de recursos y formación del personal penitenciario.



La segunda forma de establecer vínculos con la yihad en las prisiones sería a través de los propios reclusos islamistas. No solo pueden facilitar las conexiones a las redes existentes, sino que, siendo –presuntos o condenados– terroristas, su reputación y credibilidad probablemente superen a la de cualquier predicador radical.

Con una población reclusa en aumento, los sistemas penitenciarios actuales no tendrían capacidad para controlar las actividades de los condenados por delitos menores –pudiéndose ser aprovechado para su radicalización y reclutamiento–, siendo precisamente esta segunda categoría de presos, los liberados en un corto espacio de tiempo, los que merecerían una mayor atención por parte del sistema.

En este sentido, la última Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de noviembre de 2015, sobre la *Prevención de la Radicalización y el Reclutamiento de Ciudadanos Europeos por Organizaciones Terroristas* (European Parliament, 2015) se hace eco de la problemática de la saturación de las cárceles, considerándolo como uno de los factores que acrecentaría considerablemente el riesgo de radicalización y de reducción de oportunidades de reinserción, emplazando a los Estados miembros a emprender acciones inmediatas para descongestionar el sistema penitenciario.

En esta línea y, de entre todo el elenco de medidas sugeridas, el informe señala a la segregación de aquellos presos ya radicalizados o captados por el entramado terrorista como medio para evitar, en lo posible, el uso de la intimidación para imponer su ideario radical al resto de reclusos.

Asimismo, la Resolución realiza un apoyo a la introducción de formación especializada destinada a todo el personal penitenciario y al personal religioso y de ONG que tienen contacto con los reclusos, a fin de instruirles en la detección y gestión de comportamientos tendentes al radicalismo y el extremismo.

Para finalizar, y poniendo el acento en la reinserción final del individuo, se anima al establecimiento de programas pedagógicos dirigidos a favorecer el pensamiento crítico, la tolerancia religiosa y la reintegración en la sociedad de los presos, principalmente dirigido a proporcionar asistencia especial a los más jóvenes, como grupo más vulnerable y propenso a la radicalización y la captación por organizaciones terroristas.

Entornos virtuales de reclutamiento y radicalización: el uso de Internet

El reclutamiento y radicalización por Internet se basa en el convencimiento de los propios individuos del carácter plenamente real de su interacción con las nuevas tecnologías, por lo que están dispuestos a otorgar el máximo nivel de credibilidad a estos procesos (Torres, 2009).

La red, no solo permite poner en contacto y tender puentes entre individuos con perfiles muy similares, sino que también permite prescindir del contacto físico, el cual puede ser percibido por algunos individuos como una barrera para lograr el éxito social (Torres, 2009). En este sentido, Internet realizaría la misma función que los centros físicos en el proceso de



reclutamiento, salvo que constituye una lugar virtual en vez de un lugar real (Neuman & Roger, 2007).

Gracias a su falta de control y a su globalidad, Internet permite a los activistas islamistas la asociación en redes afines, expandiéndose más allá de su núcleo social, ayudándoles a generar y estrechar vínculos con otras células con el fin de otorgar a la ummah virtual la entidad de la que carece en el mundo real (Weimann, 2008: 6-7). Podría decirse que, el simple hecho de participar en foros yihadistas en Internet, hace que las personas experimenten y sientan la pertenencia a un movimiento global (Torres, 2009).

Sin embargo, y como señalan estudios como *Radicalisation In the Digital Era* (Von Behr et al. 2015:15-35), Internet ha sido catalogado más un elemento facilitador y vehicular para los procesos de captación y radicalización que un método en sí mismo de radicalización.

En este sentido, el consenso entre los expertos es que el reclutamiento es “cosa de grupo” y que las relaciones sociales tradicionales siguen siendo decisivas. Internet, por tanto, en apariencia apoyaría la radicalización y el reclutamiento, pero por el momento no sería capaz de reemplazar completamente la interacción social directa y los lazos de amistad y parentesco a través de los cuales se conforma la lealtad por una analogía virtual. Esta afirmación se correspondería con la idea central del argumento de Sageman, quien sostiene que, “para el tipo de lealtad que la yihad demanda, no hay evidencia de que Internet sea lo suficientemente persuasiva por sí misma para ello” (Neuman & Roger, 2007).

A modo de conclusión de este epígrafe, cabría resaltar que el proceso de reclutamiento y radicalización terrorista constaría de diferentes estadios, pues se trata de una evolución por la que el individuo transita tras su exposición a diversas influencias. No obstante, puede afirmarse que no todos los individuos que se aproximan a un entorno radical acabarán asumiendo plenamente idearios extremistas y violentos, como tampoco puede aceptarse de manera genérica que la identificación con ideologías radicales haya de conducir obligatoriamente a la participación en actividades violentas, sino que serán las diferentes etapas y grados que el proceso de radicalización proporciona las que determinarán el resultado final de la misma (Alonso, 2009: 21-68).

Conclusiones

Como se ha podido observar a lo largo del desarrollo de la investigación, tanto la UE como sus Estados miembros estarían tomando constancia, cada vez en mayor medida, de la importancia de los retos globales de seguridad a los que nos enfrentamos.

Atendiendo a los datos cuantitativos presentados por Europol en sus informes *TE-SAT* del 2013 al 2015, datos que pudieran ser usados como un reflejo de la efectividad global, se obtendrían los siguientes resultados:

- ✓ El número de sospechosos arrestados por terrorismo religioso se habría incrementado, en términos porcentuales, en un 2.48%, pasando de 159 a 395 detenidos;



- ✓ Asimismo, el número de *arrestados totales* por delitos de terrorismo se habría incrementado en un 1.77%, pasando de 537 inicialmente, hasta un total de 774 a finales del 2014.
- ✓ Análogamente, el número de *atentados terroristas* fallidos, frustrados y completados decrecería, en el mismo periodo, en un 1.1%;
- ✓ En el plano judicial, el *número de condenas* sentenciadoras se habría incrementado en un 1.13%, con un significativo descenso del 6% en absoluciones por delitos de terrorismo, reduciéndose éstas del 30% hasta un 24% del total en 2015.

A tenor del estudio propuesto, parece evidenciado que, gracias a la mejora en la legislación comunitaria y nacional de los Estados miembros, se habría conseguido incrementar la confianza en los procesos de intercambio de información y de inteligencia entre los distintos Estados y las agencias de la UE, redundando en una mayor coordinación y eficacia en materia antiterrorista e iniciándose, asimismo, una acción unitaria propia de una *cultura operativa común*.

Sin embargo, si realmente se quiere conseguir que la efectividad sea tan significativa como los esfuerzos doctrinales, judiciales y operacionales existentes, sería necesario seguir actualizando y evolucionando el marco normativo y operacional de referencia en paralelo con las amenazas a las que se ha de hacer frente.

Cabe matizar, no obstante, que el problema no residiría tanto en acordar, sino en la manera de hacerlo. El usar una aproximación proactiva y hacerlo de manera anticipatoria –como se aboga desde las nuevas visiones de la estrategia– requiere de mayores voluntades y consensos de todas las partes que hacerlo de una manera reactiva –en lo que algunos autores han calificado como “a golpe de gran atentado”.

La UE y sus Estados miembros necesitan de voluntades políticas para dirimir una línea unitaria de acción más sólida en el sentido de abordar los principales problemas que el terrorismo de carácter transnacional plantea y, asimismo, hacerlo de un modo anticipatorio. El terrorismo, sus causas políticas, sociológicas y su financiación, deberían ser abordados tanto en destino como en origen. Únicamente comprendiendo su origen y causas se podrán desarrollar las medidas apropiadas que nos dirijan a su derrota.

Para ello, es obligado el refuerzo de una acción exterior propia de la UE, dotándola de la entidad y visibilidad necesarias para participar de las decisiones de alto nivel que el carácter de la amenaza postula y que debiera establecerse como uno de los principales objetivos.

El seguir trabajando en la unificación de la acción antiterrorista de la UE y sus Estados miembros contribuiría, sin duda, al refuerzo y solidez de una matriz de *cultura operativa común*, con el resultado de una mejora en el seguimiento, revisión y actualización de lo que la





amenaza terrorista supone para los intereses europeos y donde *la seguridad colectiva englobe, de manera real, a la seguridad individual*.

Referencias

Alonso, Rogelio (2009), “Procesos de radicalización y reclutamiento en las redes de terrorismo yihadista”. Instituto *Español de Estudios Estratégicos y Centro Nacional de Inteligencia. Cuadernos de Estrategia 141*, pp. 21-68.

Argomaniz, Javier et al. (2015), “A Decade of EU Counter-Terrorism and Intelligence: A Critical Assessment”, *Intelligence and National Security*, Vol.30, No. 2-3, pp. 191-206.

Casale, David (2008), “EU Institutional and Legal Counter-Terrorism Framework”, *Defence Against Terrorism Review*, Vol. 1, No. 1, pp. 49-78.

Conde, Elena (2012), “Responsabilidad internacional del Estado y terrorismo internacional: especial referencia a los elementos objetivo y subjetivo en la práctica posterior al 11-S”. En *Terrorismo y legalidad internacional*, Madrid: Dikynson, pp. 159-186.

De la Corte, Luis (2006), “*La Lógica del Terrorismo*”. Madrid: Alianza Editorial.

DSN (2016), *La Comisión Europea presenta un Plan de Acción para Intensificar la Lucha contra la Financiación del Terrorismo*. Disponible en: <http://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/comisión-europea-presenta-un-plan-acción-para-intensificar-lucha-contra>

EUR-Lex (2009), *Decisión por la que se crea Eurojust*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:l33188>

EUR-Lex (2010), *Programa de Estocolmo*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Ajl0034>

EUR-Lex (2011), *Estrategia de lucha contra el terrorismo*. Disponible en: <http://EUR-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:l33275>

EUR-Lex (2014), *Oficina Europea de Policía - Europol (desde el 1.1.2010)*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:jl0025>

EUR-Lex (2015), *Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia*. Disponible en: <http://EUR-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Aai0022>

EUR-Lex (2016), *Agencia Europea para la gestión de las fronteras exteriores: Frontex*. Disponible en: <http://EUR-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A133216>

Eurojust, (2016), *Mission and Tasks*. Disponible en: <http://www.eurojust.europa.eu/about/background/Pages/mission-tasks.aspx>



European Commission (2016), *Action Plan to strengthen the fight against terrorist financing*. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-202_en.htm

European Council (2015), *Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior (COSI)*. Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/preparatory-bodies/standing-committee-operational-cooperation-internal-security/>

European Council (2015), *Enhancing counter terrorism capabilities at EU level: European Counter Terrorism Centre (ECTC) at Europol and counter terrorism related information sharing*. Disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14244-2015-INIT/en/pdf>

European Council (2016), *Conclusiones del Consejo sobre la lucha contra la financiación del terrorismo*. Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/02/12-conclusions-terrorism-financing/>

European Council (2016), *Coordinador de la lucha contra el terrorismo*. Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/es/policias/fight-against-terrorism/counter-terrorism-coordinator/>

European Parliament (2015), *ciudadanos europeos por organizaciones terroristas*. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2015-0410+0+DOC+PDF+V0//ES>

European Parliament News (2016), *Parliament backs EU directive on use of Passenger Name Records (PNR)*. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20160407IPR21775/Parliament-backs-EU-directive-on-use-of-Passenger-Name-Records-\(PNR\)](http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20160407IPR21775/Parliament-backs-EU-directive-on-use-of-Passenger-Name-Records-(PNR))

European Parliament (2016), *Use of Passenger Name Record data (EU PNR)*. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0127+0+DOC+XML+V0//EN>

Europol (2013), *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2013*. Disponible en: <https://www.europol.europa.eu/content/te-sat-2013-eu-terrorism-situation-and-trend-report>

Europol (2014), *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2014*. Disponible en: <https://www.europol.europa.eu/content/te-sat-2014-european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2014>

Europol (2015), *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2015*. Disponible en: <https://www.europol.europa.eu/content/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2015>

Europol (2016), *Europol Platform for Experts*. Disponible en: <https://www.europol.europa.eu/content/page/europol-platform-experts-1851>



Europol (2016), *Expertise*. Disponible en:
<https://www.europol.europa.eu/content/page/expertise>

Europol (2016), *Intelligence Analysis*. Disponible en:
<https://www.europol.europa.eu/content/page/intelligence-analysis-1852>

Europol (2016), *Member States and Regional Support Officers*. Disponible en:
<https://www.europol.europa.eu/content/page/member-states-131>

Europol (2016), *Strategic Analysis Reports*. Disponible en:
https://www.europol.europa.eu/content/page/strategic_analysis_reports

FATF (2015), *Emerging Terrorist Financing Risks*. Disponible en:
<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Emerging-Terrorist-Financing-Risks.pdf>

Lafuente, Carmen y Marín, Ainhoa (2008), “Metodologías de la investigación en las ciencias sociales: Fases, fuentes y selección de técnicas”. *Revista Escuela de Administración de Negocios*, No. 64, pp. 5-18.

Napoleoni, Loretta (2007), “Los negocios legales del terror”. En *Yihad. Cómo se financia el terrorismo en la nueva economía*. Urano, pp. 271-316.

Neuman, Peter R. y Roger, Brooke (2007), “Recruitment and mobilisation for the Islamist Militant Movement in Europe”. *King’s College London. University of London*.

Passas, Nikos y Giménez-Salinas, Andrea (2007), “La Financiación del Terrorismo de Al-Qaeda: Mitos y Realidades”. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 2a Época, No. 19, pp. 493-521.

Pérez, Carmela (2012), “La difícil coordinación de la política antiterrorista de la Unión Europea”. En *Terrorismo y legalidad internacional*, Madrid: Dikynson, pp. 127-157.

Remotti, José C. (2007), “Las medidas contra el terrorismo en el marco del Tratado de Prüm”. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, No. 7, pp. 181-205.

Torres, Manuel R. (2009), “El eco del terror. Ideología y propaganda en el terrorismo yihadista”. Madrid: Plaza y Valdés.

Von Behr et al. (2015), “Radicalisation In the Digital Era”. *The Rand Corporation Europe*, pp. 15-35.

Weimann, Gabriel (2008), “Al-Qa`ida’s Extensive Use of the Internet”. *CTC Sentinel*, Vol. 1, No. 2, pp. 6-7.