

La política de la UE contra el terrorismo (I): del Tratado de Maastricht a la Estrategia de Seguridad Interior

Javier Albaladejo



La política de la UE contra el terrorismo (I): del Tratado de Maastricht a la Estrategia de Seguridad Interior

Javier Albaladejo | Comisario principal del Cuerpo Nacional de Policía y consejero del Ministerio de Interior en la Representación Permanente de España ante la UE.

Índice

Resumen	2
(1) Introducción.....	2
(2) El acervo antiterrorista de la UE	7
(2.1) La primera fase (noviembre de 1993 hasta septiembre de 2001).....	7
(2.2) La segunda fase (septiembre de 2001 hasta marzo de 2010).....	11
(3) Conclusiones.....	17

Resumen

El 1 de noviembre de 2018 se han cumplido 25 años de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht por el que se creó la UE. Sin duda, supuso un hito en el proceso de construcción europea, superando el modelo de Comunidades europeas existente hasta este ese momento. Además, desde el punto de vista general de la seguridad estableció el inicio de la cooperación formal entre sus Estados miembros en el ámbito de los denominados “Asuntos de Justicia e Interior”, abriendo la posibilidad de cooperar también en el marco de la lucha contra el terrorismo, superando el modelo informal que había establecido la cooperación Trevi. Se pretende analizar en este trabajo, de forma muy resumida, la política antiterrorista de la UE y sus Estados miembros en su período inicial, que abarca desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht (1993) hasta la adopción de la primera Estrategia de Seguridad Interior de la UE (2010). En un trabajo posterior se analizará el período comprendido desde 2010 hasta 2018. Las iniciativas han sido múltiples y de naturaleza muy variada, como corresponde a un enfoque global e integral, lo que ha provocado, en ocasiones, una evidente dificultad en su conocimiento y comprensión.

(1) Introducción

Es importante tener en cuenta, con carácter previo, algunas cuestiones clave que marcan el desarrollo de la colaboración antiterrorista en el marco de la UE y sus Estados miembros, explicando su necesidad y oportunidad, pero también su especial complejidad y dificultad:

- (1) Que se encuentra integrada en un marco jurídico de cooperación más amplio, como es el de la propia UE. Es decir, tiene que ajustarse a las disposiciones pertinentes de los sucesivos Tratados que, hasta el momento, según la fecha de su firma, durante el período estudiado en este trabajo, han configurado la propia UE: Maastricht (1992), Ámsterdam (1997) y Niza (2000). En consecuencia, las

medidas que en cada momento se adoptaron tuvieron que ser conformes a la regulación jurídica vigente en ese momento.

- (2) Que las políticas desarrolladas en el ámbito de la UE se han caracterizado durante todos estos años por un proceso continuo de avances, en lo que se ha denominado “construcción europea”, basado en la creación de Instituciones comunes a las que los Estados miembros iban transfiriendo paulatinamente competencias que afectaban a su propia soberanía nacional, entendiéndose que la gestión en común de estas competencias transferidas, por unas Instituciones creadas al efecto, sería más eficaz y eficiente. El principio de subsidiariedad establecido en los Tratados obliga a que esta transferencia de competencias sólo se puede hacer en aquellos casos en los que se valora que esa competencia será mejor gestionada a nivel de la UE que por cada Estado miembro en solitario. En estos casos, la competencia en concreto sigue siendo gestionada a nivel nacional. No obstante, en aquellos supuestos en los que la competencia sigue siendo del Estado miembro, pueden establecerse formas de colaboración entre las Instituciones Europeas y los propios Estados miembros, con el fin de ayudar a gestionar de forma más eficiente y eficaz esa competencia que resta nacional.
- (3) Que esta transferencia de competencias, en ciertas materias que afectan a lo que se podría denominar el núcleo duro de la soberanía nacional, ha sido especialmente difícil y compleja. Entre ellas, las que se encuentran integradas, como es el caso de las medidas antiterroristas, en los llamados inicialmente, según la terminología del Tratado de Maastricht, Asuntos de Justicia e Interior y que, posteriormente, evolucionaron hacia el desarrollo de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE, como uno de los objetivos de la UE según la terminología del Tratado de Ámsterdam y posteriores. La finalidad fundamental del desarrollo en común de este Espacio es la de permitir, entre otros objetivos, garantizar un adecuado nivel de seguridad a los ciudadanos europeos y a las personas que residen o visitan el territorio de cualquiera de sus Estados Miembros. En este sentido, conviene recordar que, durante varias décadas, desde la creación de las tres Comunidades Europeas –del Carbón y Acero, Económica Europea y Energía Atómica, en los años 1950 hasta 1992, en el que el Tratado de Maastricht creó lo que hoy conocemos como UE– no hubo cooperación en los ámbitos de seguridad y justicia, en general, y, por tanto, tampoco en el ámbito del terrorismo. Incluso durante la negociación de la Conferencia Intergubernamental que dio origen a dicho Tratado, tras decidir el inicio de la cooperación en estas materias de justicia e interior, se estableció como principio fundamental que sigue vigente en la actualidad, tras el Tratado de Lisboa, que la seguridad en el territorio de un Estado miembro es responsabilidad de las autoridades nacionales de ese Estado miembro, estableciéndose entre la UE y sus Estados miembros formas de colaboración y cooperación en este ámbito, pero bajo ciertas condiciones específicas. Esto obligó a una regulación específica, en el Título VI del Tratado, en lo que se denominó el método intergubernamental, caracterizado por la unanimidad en el proceso de toma de decisiones y la limitación del derecho de iniciativa legislativa de la Comisión, en contraposición al denominado método comunitario, caracterizado por la mayoría en el proceso de toma de decisiones y mayores competencias de la Comisión en la iniciativa legislativa, que fue conocido como

el III Pilar del Tratado de la UE. Sin embargo, todavía fue necesario vencer las reticencias de números Estados, para poder incluir el terrorismo en dicho ámbito de cooperación (la posición firme y constante de España en esta negociación puede considerarse una de las claves de su inclusión final).

Como dato revelador de la dificultad de esta cuestión hay que mencionar que esta imposibilidad para cooperar en el ámbito de la seguridad y de la justicia, en el marco de los Tratados existentes para regular las Comunidades Europeas, se prolongó durante décadas (desde la década de los 50 en el siglo XX, en que comenzó el proceso de integración europea con la firma de los Tratados que dieron origen a las Comunidades Europeas, hasta la década de los 90, en los que, con la firma del Tratado de Maastricht por el que se creó la UE, se superó esta situación) por las dudas que suscitaba la cesión de competencias en esta materia, que incluso se acrecentaban en el caso concreto del terrorismo.

Esta falta de un marco en el que cooperar los Estados miembros de las Comunidades Europeas, junto con la preocupante situación del terrorismo, especialmente en algunos Estados miembros de las mismas, desde la década de 1970 hasta la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, a finales de 1993, y el comienzo de lo que podríamos considerar como una aceptable confianza mutua entre los respectivos Gobiernos, permitió el establecimiento de la denominada Cooperación Trevi, que reunía a los respectivos Ministros de Interior con carácter informal y permitía un intercambio de información sobre el estado de la situación del terrorismo y otros delitos graves y, lo más importante, sobre la base de un principio de voluntariedad, acordar determinadas medidas concretas para colaborar más eficazmente en la lucha contra estas amenazas. La inclusión de estos temas entre los ámbitos de cooperación fijados por el Tratado de Maastricht hizo que esta cooperación informal cesara en su actividad y fuera continuada ya en el marco de cooperación formal previsto en el Tratado.

Por otro lado, en 1985 se produjo un nuevo factor clave que se sumó a los ya existentes. Fue la divergencia de interpretación entre el Reino Unido y el resto de Estados miembros de las Comunidades Europeas sobre cómo aplicar los principios de libre circulación previstos en el Tratado de la Comunidad Económica Europea, lo que provocó el inicio de la denominada Cooperación Schengen, por algunos Estados miembros de las entonces Comunidades Europeas.

Esta Cooperación, con la finalidad de hacer efectiva, en la forma en que estos Estados consideraban pertinente, la libre circulación comunitaria de personas, bienes, servicios y trabajadores –ya que las divergencias en esta materia con el Reino Unido fueron imposibles de solucionar–, obligó a materializarla al margen de los Tratados de las propias Comunidades Europeas mediante, primero, la firma del Acuerdo de Schengen en 1985 (de naturaleza exclusivamente política) y, posteriormente, mediante la firma de un Convenio Internacional en 1990 para la aplicación de dicho Acuerdo, que le dio base jurídica.

Aunque su ámbito material de aplicación es amplísimo, excediendo del marco concreto de la lucha contra el terrorismo, lo cierto es que sus disposiciones tienen un impacto evidente en la lucha contra el mismo. La creación de un Espacio común en el que se

suprimían los controles fijos en las denominadas fronteras interiores, rompiendo uno de los paradigmas clásicos de la seguridad de los Estados, como era el control de sus fronteras, provocó un intenso debate, que continúa en la actualidad, incluso acrecentado, sobre si esta nueva situación favorecía o no a terroristas y otros criminales. El debate persistente es en qué medida se han modificado los niveles de riesgo, procedentes de amenazas para la seguridad, de los Estados integrados en este Espacio común.

Conscientes de esta situación, los redactores del Convenio de 1990 ya citado así como todo su desarrollo posterior estableció un conjunto importantísimo de medidas para evitar este riesgo, las llamadas “medidas compensatorias de seguridad”, entre las que cabe destacar: el control reforzado y coordinado de las nuevas fronteras exteriores; la política común de visados; la cooperación policial y judicial reforzada; las denominadas persecuciones policiales en caliente; la vigilancia policial transfronteriza y, lo que para muchos es la medida más importante desde el punto de vista de seguridad, la creación del Sistema de Información Schengen (SIS), posteriormente desarrollado en su segunda generación (SIS II), base de datos compartida por todos los Estados participantes que almacena y trata, de forma automatizada, gran cantidad de datos de muy variada naturaleza, que afectan también de manera significativa a la lucha contra el terrorismo.

La cuestión clave es determinar si esas medidas compensatorias de seguridad han cumplido su objetivo o no. Este debate se ha mantenido vivo con el paso del tiempo e incluso se ha acrecentado con el paso del tiempo. Lo cierto es que no se disponen de indicadores y cifras estadísticas que permitan dar una respuesta objetiva.

En este sentido, cabe apuntar una reflexión. En los esquemas tradicionales de seguridad de cualquier Estado, el control de sus fronteras es un paradigma esencial. La cooperación Schengen rompía ese paradigma y obligaba, en primer lugar, a un cambio de mentalidad muy importante a la hora de diseñar las estrategias nacionales de seguridad de cada uno de los Estados que se habían integrado en un Espacio común como era el Espacio Schengen. Conscientes de esa premisa, al diseñarse la cooperación Schengen, se establecía un control reforzado de lo que a partir de ese momento pasaban a ser las fronteras exteriores de ese nuevo Espacio común, coordinándose las autoridades nacionales de los Estados miembros para realizar ese control fronterizo y se comprometían a desarrollar en común determinadas políticas, como por ejemplo la de visados.

Evidentemente, los detractores de la supresión de controles en fronteras del Espacio Schengen consideran que no ha sido suficiente y para garantizar adecuadamente la seguridad de los Estados proponen volver a establecer controles en dichas fronteras. Por el contrario, los defensores de continuar con la supresión de controles en las fronteras interiores del Espacio Schengen, facilitando la libre circulación, sin entrar en cuestiones importantísimas para su mantenimiento como, por ejemplo, su impacto económico, desde el punto de vista estricto de la seguridad consideran que los niveles en el Espacio común se han incrementado, al poder utilizarse mecanismos de cooperación judicial y policial, absolutamente novedosos en el ámbito internacional y que no debe olvidarse no tienen equivalente en ninguna otra Región del mundo.

Posteriormente, como es sabido, la Cooperación Schengen se integró en el acervo de la UE, mediante un Protocolo anejo al Tratado de Ámsterdam (1997), siendo considerada, en la actualidad, una de las cooperaciones “reforzadas” previstas en los Tratados y, como tal, su desarrollo y adaptación a las nuevas necesidades se hace conforme a las disposiciones jurídicas pertinentes de los mismos.

En definitiva, la política antiterrorista de la UE y sus Estados miembros, al igual que otras políticas específicas, está supeditada por varios factores:

- (1) Un marco general determinado por la mayor o menor voluntad política de los Estados miembros, por avanzar en el proceso de integración europea.
- (2) Un marco jurídico determinado por los Tratados en vigor en cada momento, en el que encuentra su encaje esa voluntad política.
- (3) Las disposiciones jurídicas del Tratado para el desarrollo, en una primera fase de los Asuntos de Justicia e Interior (en la terminología del Tratado de Maastricht), del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE (según la terminología del Tratado de Ámsterdam y posteriores hasta la actualidad).
- (4) Las medidas concretas, que en materia antiterrorista se quieran adoptar (voluntad política) y sean conformes con el marco jurídico de referencia vigente en cada momento.

Por ello, cuando se analizan las medidas adoptadas por la UE y sus Estados miembros, en un determinado momento, es preciso tener en cuenta cuáles eran las disposiciones jurídicas vigentes en ese momento y, en consecuencia, los límites que dichas medidas no podían sobrepasar.

En los años transcurridos, desde el Tratado de Maastricht (1993) hasta la adopción de la primera Estrategia de Seguridad Interior de la Unión (2010), es evidente que la cooperación en el ámbito del terrorismo se ha ido intensificando y fortaleciendo de manera progresiva y continuada. Cuestión diferente es la de la velocidad con la que se ha desarrollado y se sigue desarrollando, con opiniones muy diversas y contrarias, asociadas generalmente a la posición que se mantenga con respecto al ámbito e intensidad que debe de tener la cooperación en la propia UE.

En este sentido, es importantísimo recordar que la filosofía que rige en el ámbito de la seguridad, en general, y del terrorismo en particular, es que la responsabilidad total de lo que sucede en el territorio de un Estado miembro corresponde a las autoridades nacionales de ese Estado, mientras que las Instituciones y Agencias Europeas competentes, favorecen y ayudan a las autoridades nacionales a ser lo más eficaces y eficientes posible en esta materia.

Las disposiciones jurídicas de los Tratados de la UE permitirían la posibilidad de adoptar un enfoque y una metodología común en esta materia como forma de ayudar a las autoridades nacionales a ser más eficientes y eficaces (incluso en el pasado esta cuestión ya fue discutida, aunque sin llegarse a un acuerdo), pero los Estados miembros han preferido, al menos por el momento, seguir en esta materia con un sistema

exclusivamente nacional, lo que explica la diferencia de niveles y de criterios para su determinación, cuando un Estado miembro establece su propio nivel de amenaza terrorista para su territorio y las medidas que, en cada caso, deben aplicarse.

(2) El acervo antiterrorista de la UE

Desde 1993 hasta 2010 el acervo antiterrorista de la UE y sus Estados miembros, es decir, el conjunto de normas y disposiciones de la UE en el ámbito del terrorismo, se ha ido incrementado de forma progresiva, intensificándose cada vez más en un proceso dinámico en el que a las disposiciones existentes se añaden otras nuevas, además de un proceso continuo de revisión y modificación de las ya existentes. En el desarrollo de este acervo se pueden establecer de forma clara y evidente dos períodos, marcados por el antes y el después de una fecha clave, el 11 de septiembre de 2001, con los ataques terroristas en EEUU.

(2.1) La primera fase (noviembre de 1993 hasta septiembre de 2001)

En esta primera fase, la percepción de la amenaza terrorista por los Estados miembros de la UE era claramente muy diferente. La naturaleza del fenómeno terrorista, de corte independentista o ideológico, bien de extrema izquierda o de extrema derecha, afectaba sólo a algunos Estados, por lo que la mayoría de ellos tenían serias dificultades para considerarlo una amenaza real y, lo que es más importante, especialmente grave para el conjunto de la UE.

Además, la posición de los Estados más afectados en esta cuestión tampoco fue la misma (por ejemplo, mientras España siempre consideró fundamental incluir el terrorismo en el acervo de la UE, el Reino Unido mantuvo siempre una posición mucho más proclive a mantener un enfoque que favoreciera las necesidades de cooperación internacional a través de la cooperación bilateral directa entre los Estados afectados; en el enfoque español la cooperación a nivel de la UE completaba y no excluía la cooperación bilateral, que era y sigue siendo esencial en la lucha efectiva contra el terrorismo).

Cabe añadir que, como se señaló anteriormente, las reticencias a incluir en el proceso de construcción europeo los temas de seguridad, al considerar que transferencias de competencias de un Estado a las Instituciones europeas afectaban al denominado núcleo esencial de la soberanía nacional, por lo que la mayoría de Estados miembros preferían iniciar esta nueva etapa concentrándose en la delincuencia organizada y grave, que sí era percibida por todos como una amenaza común e importante. Por ello, fue especialmente importante y difícil conseguir avances significativos en esta materia, todos ellos con una participación muy destacada de España. Entre ellos, cabe destacar los siguientes:

- (1) Aunque años después pueda parecer extraño, lo más complicado fue conseguir que se incluyera el terrorismo entre los ámbitos de colaboración de la recién creada UE, fijados por el Tratado de Maastricht.
- (2) En este mismo sentido, conseguir que el Convenio por el que se creó en 1995 la entonces Oficina Europea de Policía (Europol) también incluyera el terrorismo

entre sus competencias, lo que permitió que desde el comienzo de sus actividades el 1 de mayo de 1999 pudiera ocuparse también de esta amenaza.

- (3) Comenzar las reuniones habituales en el Consejo de los expertos de los servicios competentes de los Estados miembros, permitiendo: el intercambio de información; el conocimiento mutuo de las mejores prácticas utilizadas por unos y otros; además del inicio de un largo camino, que continuará siendo fundamental años después, como es el generar “confianza mutua” entre todos, requisito básico generador de cualquier colaboración o cooperación en un ámbito tan sensible como el terrorismo, que debe ser especialmente cuidado como cuestión clave y esencial para el éxito.
- (4) En el ámbito de la cooperación judicial, debe destacarse la creación de la Red Judicial Europea Penal, creada mediante una Acción Común de 29 de junio de 1998 y posteriormente la creación de la Unidad Provisional de cooperación judicial penal (EUROJUST), el 1 de enero de 2001, que también incluía entre sus competencias al terrorismo, además de otros delitos.

Para situar el contexto de la lucha contra el terrorismo en aquel momento hay un dato objetivo, verdaderamente esclarecedor de la dificultad que tuvo incluir el terrorismo en la agenda habitual de la UE: analizar las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, celebrado los días 15 y 16 de octubre de 1999. Pues bien, entre las 62 medidas acordadas en Tampere no hay una sola referencia al terrorismo. Se establecieron medidas importantísimas para la cooperación judicial y policial –como el principio de reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales como piedra angular de la cooperación judicial, la creación de Eurojust, la creación de la Unidad operativa de Directores de Policía de los Estados miembros, la creación de la Escuela Europea de Policía, etc.–, pero todas ellas estaban encaminadas a luchar más eficazmente contra la delincuencia organizada, el tráfico ilícito de drogas y el blanqueo de fondos, sin una sola referencia al terrorismo.

Para comprender la importancia de esta cuestión debe tenerse en cuenta, como se indicó anteriormente, que el Tratado de Ámsterdam había fijado por primera vez como uno de los objetivos de la UE, el desarrollo de un Espacio de Libertad Seguridad y Justicia. Si el Tratado de Maastricht había supuesto el inicio de una cooperación formal en el ámbito de los asuntos de Justicia e Interior, el Tratado de Ámsterdam supuso dar un salto cualitativo muy importante, iniciando una cooperación mucho más estructurada, al fijarse ya como uno de los objetivos a conseguir por la UE.

Además, mediante un Protocolo anejo al Tratado se había integrado toda la “cooperación Schengen” en la UE en lo que ha sido considerada técnicamente como una “cooperación reforzada” de la UE. Esta integración permitió sistematizar mejor la cooperación que los Estados miembros de la UE mantenían hasta ese momento en dos marcos diferentes, uno en base al Tratado de la UE y otro al margen de la Unión, mediante un Convenio internacional intergubernamental. Sin embargo, la persistencia del Reino Unido e Irlanda en su posición tradicional de no aceptar la supresión de los controles fijos en sus fronteras hizo que no fuera posible crear un marco jurídico único, obligando a mantener la dualidad entre el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la Unión y la Cooperación Schengen pero abriendo la puerta a la participación parcial

del Reino Unido e Irlanda en determinados mecanismos de cooperación Schengen de los que hasta ese momento ambos Estados estaban excluidos (de especial importancia el acceso parcial al Sistema de Información Schengen).

Tras su entrada en vigor el 1 de mayo de 1999 se decidió por la Presidencia finlandesa del Consejo durante el segundo semestre de aquel año, dada la importancia que se daba al desarrollo de este nuevo objetivo de la UE, celebrar un Consejo Europeo monográfico dedicado exclusivamente a decidir las medidas esenciales que sería necesario desarrollar en los años siguientes para alcanzar ese objetivo (para dar una idea de su importancia, habría que señalar que hasta ese momento sólo se había convocado anteriormente un Consejo Europeo monográfico dedicado a los problemas del Empleo, por lo que era un formato muy novedoso y daba muestra de la relevancia que se daba por los jefes de Estado y de Gobierno al desarrollo de este nuevo Espacio común). Resulta revelador de la posición que –en aquel momento y por distintas razones– tenían la mayoría de Estados miembros de la UE, la ausencia de referencias al terrorismo en un capítulo específico entre las medidas adoptadas. Sólo se incluyó en la medida número 43, al señalar que los equipos conjuntos de investigación que debían crearse pudieran investigar también el terrorismo, entre otros delitos.

Sin embargo, la perseverancia de España en este ámbito en aquellos años, en los que hubo momentos en los que pareció que incluir el terrorismo en la agenda europea era una cuestión esencial sólo para ella, se mantuvo en todo momento, si bien es cierto que con apoyos contados de otros Estados miembros en casos muy concretos. Factor clave para ello fue que los sucesivos Gobiernos españoles, durante toda esta etapa, mantuvieron la convicción de que ello era esencial en la estrategia frente a la organización terrorista ETA, convirtiéndose en una verdadera política de Estado.

Como resultado, se inició el estudio de diferentes iniciativas, impulsadas por España y diseñadas en el marco de esa estrategia contra ETA, pero que han sido claves en el desarrollo posterior de la política antiterrorista de la UE y sus Estados miembros, y también contra el terrorismo yihadista.

Cabe destacar entre ellas, en mi opinión, las siguientes:

- (1) El establecimiento de una definición común del delito de terrorismo y su tipificación penal en el ordenamiento jurídico nacional de cada uno de los Estados miembros (con una dificultad notable, ya que en ese momento no existía a nivel internacional ninguna definición del delito de terrorismo).
- (2) La creación de una Orden Europea de Detención y Entrega (OEDE) que superase el mecanismo tradicional de la extradición, mediante un doble procedimiento, uno aplicable a los 32 delitos relacionado en una lista establecida al efecto y otro procedimiento diferente para los delitos restantes, fijando determinados requisitos para ambos, aplicando de forma efectiva el principio de reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales establecido en Tápere como clave para el desarrollo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE. El procedimiento se concebía, pues, con una relación directa entre los jueces de los Estados miembros afectados (juez de emisión y juez de ejecución), obviando

la intervención de los respectivos Gobiernos, que sí se produce en los procedimientos de extradición.

- (3) La posibilidad de que los Estados miembros creasen Equipos conjuntos de investigación (ECI) para determinados delitos, entre los que se incluyó el terrorismo, una iniciativa absolutamente novedosa en aquel momento en el marco de la cooperación internacional (paralelamente la Convención de Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, firmado en Palermo en diciembre de 2000, establecía en su artículo 19, bajo la rúbrica de investigaciones conjuntas, la posibilidad de crear órganos mixtos de investigación entre los diferentes Estados afectados). Hay que destacar que posteriormente el primer equipo conjunto que se constituyó en la UE fue creado por España y Francia para la investigación de la financiación de ETA.

En este sentido, la creencia mayoritaria es que todas estas medidas fueron adoptadas por la UE de manera muy rápida, a veces con la crítica de su improvisación, como respuesta a los atentados en EEUU en septiembre de 2001; sin embargo, lo cierto es que ya estaban en estudio y discusión desde bastante tiempo antes de esos atentados. Cuestión diferente es que, sin duda, la nueva percepción de la amenaza terrorista por parte de la UE y de todos sus Estados miembros produjo como efecto el que las discusiones sobre esas medidas se incrementaran y fuera posible alcanzar un acuerdo sobre las mismas en un plazo más breve.

También debe señalarse, como muy importante, la cuestión del debate sobre cómo afectaría la cooperación antiterrorista que debía desarrollarse en la UE a la ya existente en este ámbito entre los Estados miembros a nivel bilateral. Dos ideas prevalecían en ese debate: (1) que era necesario no duplicar los esfuerzos, en aras a una utilización racional de los recursos disponibles ya que eran limitados; y (2) que era necesario analizar en cada caso cual era la forma de cooperación más eficiente y eficaz para decidir cuál debía ser utilizada. Este debate se acentuaba más todavía en el caso concreto de las medidas que afectaban al terrorismo, con el argumento de la especial sensibilidad de la información gestionada en estos supuestos. Dato clave para comprender su importancia es que este debate sigue manteniéndose vivo en la actualidad, 25 años después de su inicio.

En relación a la cooperación bilateral, creo que la solución es sencilla. La cooperación en el marco de la UE es complementaria a la que los Estados miembros puedan desarrollar en el ámbito bilateral entre ellos. Una forma de cooperación no es excluyente de la otra. En cada caso concreto, el Estado miembro afectado puede decidir si gestiona esa colaboración a través de los procedimientos e Instituciones de la UE o propone a otro Estado miembro cooperar en un marco bilateral entre ellos. Además, en mi opinión, el desarrollo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE ha incrementado de forma importante la confianza mutua entre sus Estados miembros de tal forma que, a su vez, ha permitido un incremento notable de la cooperación bilateral entre ellos. Se podría decir que hay un proceso de retroalimentación muy importante entre el incremento de la cooperación bilateral y de la cooperación en el marco de la UE.

Finalmente, indicar que, en el caso concreto de la cooperación policial antiterrorista, este mismo debate se ha suscitado en relación a la cooperación a través de Interpol. La

solución es similar. Los marcos de cooperación deben ser complementarios, evitando las duplicidades. En la práctica, ya hay precedentes al respecto: a título de ejemplo se puede mencionar la propuesta discutida en la UE de crear una base de datos de pasaportes falsificados, sustraídos o extraviados, que finalmente no fue adoptada al existir ya una base de datos similar en Interpol, por lo que, en su lugar, se adoptó la Posición Común del Consejo 2005/69/JAI por la que se instaba a todos los Estados miembros de la UE a facilitar los datos establecidos a Interpol.

(2.2) La segunda fase (septiembre de 2001 hasta marzo de 2010)

A nivel mundial, los atentados en EEUU supusieron un enfoque estratégico totalmente diferente entre la UE y sus Estados miembros, por un lado, y EEUU, por otro. El enfoque europeo seguirá considerando al terrorismo como un delito y continuará con el enfoque tradicional del Estado de Derecho, basado fundamentalmente en un tratamiento penal, sin perjuicio de que la enorme gravedad de este delito propicie, en muchos casos, una legislación penal específica y un enfoque multidisciplinar más amplio, incluyendo diferentes medidas de carácter administrativo. Por el contrario, EEUU considerará que se enfrenta a una situación bélica y, en consecuencia, modificará su legislación para declarar la guerra contra las organizaciones terroristas y sus autoridades actuarán conforme a esa nueva regulación legal. Esta dualidad conceptual de cómo enfrentarse al terrorismo de naturaleza yihadista, que persiste en la actualidad, ha provocado en ocasiones situaciones graves de tensión entre las autoridades de EEUU y de la UE y de sus Estados miembros, especialmente en el caso de procesos judiciales contra funcionarios norteamericanos por actuaciones realizadas en el territorio de algún Estado miembro de la UE. No obstante, la voluntad de permanecer unidos para hacer frente a esta gravísima amenaza común ha prevalecido sobre otras cuestiones, como se demostraría, por ejemplo, años después, cuando la UE y EEUU negociaron un acuerdo para que los Estados miembros de la UE aceptarían, a petición de EEUU, hacerse cargo de personas internadas en Guantánamo como sospechosas de actividades terrorista y que iban a ser liberadas.

En concreto, a nivel de la UE, esta segunda fase se caracteriza, tras los atentados terroristas en EEUU el 11 de septiembre de 2001, por varios elementos fundamentales.

El primero y, probablemente, más importante, es la radical modificación de la percepción de la amenaza terrorista por la UE y sus Estados miembros. Si hasta ese momento había sido un problema grave de algunos Estados miembros a los que, por un principio de solidaridad entre socios, se debía ayudar, aunque no fuera un problema percibido por todos los Estados miembros como propio, se pasa a una valoración del riesgo de atentado terrorista que ya puede afectar a cualquier Estado miembro, por lo que pasa a ser un problema “común” que debe ser empezado a tomar mucho más en cuenta. La gravedad de la amenaza hace que en la lista de prioridades de la Unión el terrorismo suba muchas posiciones.

Los gravísimos atentados posteriores de Madrid (2004) y Londres (2005) harán que esta percepción se agrave cada vez más, en un proceso continuo, que los sucesivos atentados ocurridos en el territorio de los Estados miembros de la UE hará incrementar

cada vez más hasta convertirse en uno de los asuntos más importantes de la Agenda política de la Unión.

El segundo es que, a pesar de ello, el principio básico que rige en la cooperación en este ámbito permanecerá inalterable. La responsabilidad de la seguridad en el territorio de un Estado miembro sigue siendo responsabilidad exclusiva de sus autoridades nacionales competentes, si bien la colaboración entre las Agencias de la UE competentes y las autoridades nacionales de cada Estado miembro y, también de éstas entre sí, se verá notablemente incrementada en un proceso dinámico que llega hasta nuestros días, favoreciendo una cooperación cada vez más intensa.

Como respuesta inmediata a los atentados de EEUU, el Consejo Europeo se reunió de forma extraordinaria el 21 de septiembre de 2001, aprobando los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros un Plan de Acción contra el terrorismo que contenía un amplio conjunto de medidas para reforzar la cooperación judicial y policial y mejorar la cooperación entre los propios Estados miembros.

Cabe destacar dos medidas operativas concretas. La primera la decisión de que los responsables nacionales de los servicios de inteligencia se reunieran periódicamente de manera informal para compartir información y experiencias sobre el terrorismo, dando origen al denominado Grupo contra el terrorismo (CTG por su acrónimo en inglés), que continuará reuniéndose en los años posteriores.

La segunda, la decisión de que los responsables nacionales de unidades policiales especiales de intervención contra el terrorismo (de naturaleza similar al Grupo Especial de Operaciones de la Policía española –GEO–) se reuniesen periódicamente, también de manera informal, para mejorar sus procedimientos de lucha contra el terrorismo. Posteriormente, el 23 de junio de 2008 el Consejo adoptó la Decisión 2008/617/JAI sobre la mejora de la cooperación entre las unidades especiales de intervención de los Estados miembros de la UE en situaciones de crisis, creando la Red ATLAS que agrupaba a estas unidades y que formalizó esta cooperación, proporcionando un marco jurídico para sus actividades, entre las que destacan su programa de formación conjunta y la realización de operaciones conjuntas ante simulacros de atentados terroristas diversos. Esta cooperación continuará también desarrollándose en los años posteriores.

Por otro lado, también cabe destacar que a finales de 2001 se produjo un avance especialmente significativo. Se materializó la propuesta española de crear una lista propia de la UE sobre terrorismo, complementando el sistema de listas de Naciones Unidas ya existente. La adopción de la Posición Común 2001/931/PESC, que contenía la lista de personas, grupos y entidades terroristas, sometidas a medidas restrictivas, se concebía como un conjunto de medidas adicionales a las adoptadas en la lista establecida por la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. El objetivo fundamental específico de la propuesta, para las autoridades españolas, era conseguir la inclusión del terrorismo ligado a ETA en una lista de la UE. Además, la propuesta era una buena medida en la lucha contra el terrorismo de otras organizaciones que operaban en otros Estados, lo que permitió que convergieran los intereses de todos, haciendo posible su aprobación. La discusión a nivel de expertos jurídicos fue muy compleja, con el fin de que fuera conforme con las disposiciones del

Tratado de la UE en vigor en ese momento, como sin duda era obligado y necesario. Por ello, se diseñó un doble sistema de medidas aplicables en función de que las personas, grupos o entidades a los que se iba aplicar fueran personas residentes o no residentes en un Estado miembro de la UE (en la lista el régimen aplicable de medidas se diferenciaba por la señalización, o no, con un asterisco a cada una de las personas, grupos o entidades incluidos). Este sistema continuará vigente en los años posteriores.

Como unos meses más tarde, bajo la Presidencia española del Consejo de la UE, durante el primer semestre de 2002 se aprobaron las tres medidas, también impulsadas por España, señaladas anteriormente: (1) la definición común del delito de terrorismo y la obligación de su tipificación en los respectivos Códigos Penales de cada uno de los Estados miembros; (2) la creación de la Orden Europea de Detención y Entrega; y (3) la regulación de los equipos conjuntos de investigación para los delitos de terrorismo, entre otros. En unión con la Posición Común sobre las listas ya citada, se puede afirmar que la adopción de estas cuatro medidas, impulsadas de forma constante por España durante años, como se indicó anteriormente, supuso un impulso esencial y sin precedentes en la cooperación política, judicial y policial en la lucha contra el terrorismo en general y, específicamente, esenciales en la lucha contra ETA. Desde el punto de vista estrictamente español, puede considerarse que su aplicación práctica, en los años posteriores, contribuyó de forma decisiva al éxito de la lucha contra la organización etarra.

Hay que destacar que el primer equipo conjunto de investigación creado en base a la normativa de la UE fue a propuesta de España y permitió al Cuerpo Nacional de Policía español y a la Policía Nacional francesa, bajo el control de las autoridades judiciales nacionales respectivas, la investigación de la financiación de la organización ETA.

En el marco de la cooperación judicial penal, hay que destacar que en el mismo año 2002 empezó sus actividades la Unidad de Cooperación Judicial Penal de la UE (Eurojust), cesando en sus actividades la Unidad provisional creada un año antes. Su objetivo fundamental era favorecer la cooperación entre las autoridades judiciales penales de los Estados miembros de la UE. Desde entonces se ha convertido en un referente esencial en la lucha contra la delincuencia en general, pero también de forma muy especial en el ámbito del terrorismo.

Debe tenerse en cuenta que tanto la creación de Europol en el marco de la cooperación judicial como de Eurojust en el marco de la cooperación judicial supusieron un verdadero punto de inflexión en la forma en la que la UE y sus Estados miembros se enfrentaban a amenazas tan graves como el terrorismo o la delincuencia organizada. Se rompían los esquemas tradicionales de la cooperación internacional, tanto judicial como policial, para luchar contra el delito y eran sustituidos por otros absolutamente novedosos. Ello motivó una posición conservadora de la mayoría de los Estados miembros que impusieron la cautela y los avances en pequeñas etapas, comprobando previamente el buen funcionamiento y el “valor añadido” que representaban las nuevas metodologías de trabajo frente a las tradicionales. Además, fue necesario que las autoridades judiciales y policiales de los Estados miembros fueran conociendo y adaptándose poco a poco a estos nuevos mecanismos de cooperación internacional. Quizá conviene

recordar que, fuera de la UE, no existe ninguna otra organización internacional que disponga de unos mecanismos de cooperación internacional tan avanzados.

En diciembre de 2003 se aprobó la Estrategia de Seguridad de la UE conocida como Estrategia Solana, ya que fue impulsada por el español Javier Solana durante su período como secretario general del Consejo y alto representante para la Política Exterior de la UE. Esta Estrategia, actualmente todavía en vigor tras las revisiones oportunas, fue concebida como un documento sencillo que analizaba las principales amenazas para la seguridad de la UE y sus Estados miembros, con un enfoque claramente volcado a la dimensión exterior, analizando, en el ámbito de la seguridad, la posición de la UE con respecto al resto de Estados de la comunidad internacional, lo cual resultaba lógico dada la posición de alto representante de Javier Solana (por este motivo en 2010, por iniciativa española, se aprobó una Estrategia de Seguridad Interior de la UE, que venía a complementar la anterior). Desde el punto de vista del terrorismo, es importante destacar que esta Estrategia lo consideraba una de las amenazas principales, consolidando el cambio de posición que se había producido tras los ataques terroristas de 2001 en EEUU.

Los atentados del 11 de marzo de 2004 en España supusieron, en el marco de la UE, la constatación de lo que el terrorismo yihadista era capaz de hacer también en el territorio de los Estados miembros de la Unión. Todavía en la actualidad sigue siendo considerado el atentado más grave ocurrido hasta la fecha, por dos razones muy concretas: (1) por ser el que mayor número de víctimas mortales y heridos ha provocado; y (2) por el debate político que generó sobre su posible influencia en los resultados de las elecciones generales celebradas en España tan sólo 72 horas después de los atentados y, en consecuencia, la posible debilidad de los sistemas democráticos occidentales por la capacidad de influencia en sus opiniones públicas de ataques de esta naturaleza con resultados atroces.

El Consejo Europeo, en una reunión extraordinaria de todos los jefes de Estado y de Gobierno, convocada el 25 de marzo de 2004 de forma inmediata tras los atentados en España, aprobó una Declaración sobre el terrorismo en la que estableció el 11 de marzo como Día Europeo de las víctimas del terrorismo (este año 2018 se conmemoró la 14ª edición) y se creó la figura del coordinador antiterrorista de la UE (para el que inicialmente fue nombrado el holandés De Vries, hasta su dimisión en 2007 en que fue sustituido por el coordinador actual, el belga Gilles de Kerchove). Además, se pedía la elaboración de una estrategia multidisciplinar contra el terrorismo y un esfuerzo para aplicar lo más rápidamente posible las medidas legislativas ya acordadas y el estudio urgente de algunas nuevas, como las funcionalidades adicionales para el Sistema de Información Schengen, propuestas por España.

En junio de 2004 se aprobó el segundo Programa multianual para el desarrollo del Espacio de Libertad Seguridad y Justicia de la UE. El Programa de La Haya venía a complementar, que no sustituir, al Programa de Tápere aprobado cinco años antes, planificando las medidas que deberían estudiarse y adoptarse en el período 2004-2009. En relación al terrorismo se observa un cambio sustancial con respecto al Programa anterior, ya que pasa a ser considerado como una de las principales amenazas en

contraposición a la casi ausencia de referencias contenidas en el Programa de Tampere, como se señaló anteriormente.

El Programa de la Haya incluyó, en base a dos aportaciones españolas al debate previo a su aprobación, dos principios básicos que se han mantenido posteriormente. El primero fue el de la aplicación plena y efectiva por los Estados miembros del conjunto de disposiciones y acuerdos adoptados en el seno de la UE. Se había detectado que la novedad y complejidad de los nuevos mecanismos que se iban adoptando dificultaba que los servicios nacionales competentes aplicasen con eficiencia y eficacia las nuevas disposiciones, abriéndose una especie de brecha entre los equipos de negociación de las nuevas disposiciones en Bruselas y los servicios nacionales competentes para su posterior aplicación práctica (problema de importancia que subsiste en la actualidad). El segundo fue el principio de libre disponibilidad de la información entre los servicios policiales nacionales de los Estados miembros. La idea era sencilla: consistía en que, a requerimiento de un servicio policial competente de un Estado miembro de una determinada información, se le facilitaría por el servicio nacional requerido siempre y cuando tuviera dicha información a su disposición, sin necesidad de realizar investigaciones adicionales (en ese caso deberían utilizarse otros mecanismos de cooperación policial previstos). En diciembre de 2005 el Consejo aprobó una Decisión marco, materializando este principio, con el fin de facilitar el intercambio de información entre los servicios policiales de los Estados miembros de la UE, transpuesta a la legislación española mediante la Ley 30/2010. Muchos de los trabajos posteriores en el ámbito de intercambio de información policial se basarán en este principio (Cooperación Prüm y la interoperabilidad de las bases de datos, por ejemplo). Ambos principios generales eran de aplicación plena también al ámbito del terrorismo.

También debe destacarse que el Programa supuso el inicio de un nuevo ámbito esencial de cooperación como es la protección de las infraestructuras críticas que en los años posteriores tendrá un desarrollo muy importante con la creación de la Red de la UE para la protección de estas infraestructuras. La Directiva 2008/114/CE de 8 de diciembre de 2008 fue clave en esta materia, estableciendo un procedimiento para identificar, designar y proteger las denominadas infraestructuras críticas europeas (aquellas cuya interrupción o destrucción afectarían a dos o más Estados miembros).

Los atentados de Londres en 2005 confirmaron la gravedad de la amenaza terrorista para la UE y sus Estados miembros, además de confirmar que el terrorismo de naturaleza yihadista iba a ser una constante en los años siguientes. Coincidieron con el inicio de la Presidencia británica del Consejo, motivando la aprobación de la Estrategia de la UE contra el terrorismo, vigente todavía en la actualidad. La Estrategia se basa en cuatro principios básicos: prevenir; proteger; perseguir; y responder. Confirmaba el enfoque pluridisciplinar, global e integral de las medidas necesarias para enfrentarse a esta amenaza. Además, en desarrollo de la misma, se aprobaron tres Estrategias específicas en el ámbito del terrorismo: (1) prevenir la radicalización; (2) evitar su financiación; y (3) establecer una narrativa adecuada que hiciera frente a este fenómeno.

Desde ese momento, innumerables medidas han ido desarrollando estas Estrategias con el fin de ser aplicadas en la práctica. Europol y Eurojust han ido ganando

progresivamente la confianza de las autoridades nacionales para incrementar el intercambio de información. Además, mecanismos de cooperación tan novedosos en aquel momento como la orden europea de detención y entrega o los equipos conjuntos de investigación fueron utilizándose cada vez con mayor frecuencia.

Cabe destacar una medida, en mi opinión, especialmente importante no sólo para la lucha contra el terrorismo sino también para la lucha contra la delincuencia organizada: la creación de la Red de la UE de las Oficinas de Recuperación de Activos (ARO) mediante la Decisión del Consejo 2007/845/JAI. Desde hacía muchos años algunos Estados miembros, entre ellos España, consideraban que uno de los principios estratégicos clave para la lucha de forma eficiente tanto contra el terrorismo como contra la delincuencia organizada era conseguir privarles de su capacidad económica y financiera. La experiencia acumulada demostraba que las organizaciones terroristas y de otra naturaleza criminal se resentían muchísimo más cuando eran privadas de los bienes económicos de los que disponían que cuando eran detenidos miembros de la organización con independencia del nivel de jerarquía que ocupasen. Las personas de la organización, incluso las que ocupaban puestos de dirección, eran sustituidas de forma prácticamente inmediata por otras y la actividad de la organización se resentía, pero podía seguir operativa.

Sin embargo, cuando se conseguía incautar sus bienes y dinero en cantidades importantes estas organizaciones tenían mayor dificultad en recuperarse. Por ello, a título de ejemplo en España al igual que en otros Estados miembros, se había decidido realizar investigaciones patrimoniales sobre una organización terrorista o de delincuencia organizada en paralelo al desarrollo de la investigación operativa sobre la organización, de tal forma que en el momento de realizar las correspondientes detenciones se pudiesen tomar también las oportunas decisiones judiciales para la incautación de dichos bienes como medida cautelar necesaria para asegurar el buen fin del correspondiente procedimiento judicial penal.

En esta lógica, parecía necesario y oportuno, para mejorar la eficacia y eficiencia del sistema, incrementar la colaboración entre los Estados miembros de la UE, ya que estas organizaciones cada vez con mayor frecuencia realizaban sus actividades en los territorios de diferentes Estados miembros. Para ello, se adoptó una decisión con dos medidas esenciales. La primera, que cada Estado miembro crease una o varias Oficinas, de conformidad con su legislación nacional, especializadas en la localización y detección de estos bienes. La segunda, enlazar dichas Oficinas nacionales, creando una Red al efecto, para facilitar la cooperación directa entre ellas, reduciendo los tiempos de respuesta para las solicitudes de colaboración que se emitieran entre ellas.

En diciembre de 2009 se aprobó el Programa de Estocolmo, estableciendo las líneas estratégicas para continuar desarrollando el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE, durante los siguientes cinco años, dando continuidad a los programas precedentes de Támpere y de La Haya. Como ya ocurriera con el Programa de La Haya, a diferencia del de Támpere, el terrorismo era una de las amenazas más importantes y como tal recibía una atención preferente en el mismo. Ese mismo mes, entró en vigor el nuevo Tratado de Lisboa, que determinó que a partir de ese momento la UE se regularía por dos Tratados: el Tratado de la UE y el Tratado sobre el funcionamiento de la UE. En

dichos Tratados el terrorismo continúa siendo considerado una de las amenazas prioritarias para la seguridad de la UE y de sus Estados miembros, creando el Comité Permanente de Seguridad Interior (COSI) que a partir de ese momento coordinará los trabajos de diferentes Grupos de expertos del Consejo en el ámbito del terrorismo, entre otras funciones.

Una de las medidas previstas en el Programa de Estocolmo, a iniciativa de España como se mencionó anteriormente, era establecer una Estrategia de Seguridad Interior de la UE que desarrollara y completara la Estrategia de Seguridad de la UE aprobada en 2003, que tenía un contenido general más orientado a las amenazas exteriores. Finalmente, en marzo de 2010 la Estrategia de Seguridad Interior fue adoptada por el Consejo Europeo, conteniendo referencias muy importantes al terrorismo y siguiendo la línea ya consolidada en el marco de la UE. Esta Estrategia ha sido actualizada posteriormente dando origen a la denominada Estrategia de Seguridad Interior renovada, adoptada por el Consejo Europeo.

Una de las claves de esta Estrategia era reforzar la cooperación con Estados terceros clave en el marco de la llamada dimensión exterior de la cooperación en el desarrollo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE. Lógicamente, esta cooperación con terceros Estados incluía de forma prioritaria la cooperación en materia antiterrorista.

Desgraciadamente, los sucesivos atentados terroristas cometidos tanto en el territorio de los Estados miembros de la Unión como fuera de él, confirman la persistencia y gravedad de la amenaza terrorista por lo que la UE continúa trabajando intensamente para enfrentarse a ella.

(3) Conclusiones

Cuando se cumplen 25 años de la cooperación antiterrorista de la UE y sus Estados miembros, se puede afirmar que algunas ideas básicas, forjadas en la fase inicial de esta cooperación y analizadas en el presente trabajo, que siguen siendo válidas en la actualidad. Entre ellas cabría destacar las siguientes:

- La especial sensibilidad de la lucha contra el terrorismo, desde el punto de vista del denominado núcleo esencial de la soberanía nacional, ha hecho especialmente difícil la cooperación en la UE en esta materia.
- En la actualidad, la responsabilidad de la lucha contra el terrorismo sigue siendo de las autoridades nacionales de cada Estado Miembro.
- La UE, en estos 25 años, ha sido capaz de desarrollar una política integral antiterrorista, generando mecanismos de cooperación multilateral de diferente naturaleza como no existen en ninguna otra zona del mundo y que ayudan de forma esencial a las autoridades nacionales de sus Estados miembros a ser más eficientes y más eficaces para combatir esa lacra.
- Las dudas iniciales de muchos Estados miembros (oposición frontal en algunos casos) a cooperar en este ámbito han ido evolucionando hasta el punto de considerar hoy en día esa cooperación como esencial e indispensable para

afrontar el terrorismo, considerado como una de las amenazas más graves para la seguridad de los ciudadanos europeos.

- Hay una diferencia conceptual fundamental entre la política antiterrorista de la UE y de EEUU. La concepción europea considera al terrorismo como un delito muy grave y aplica los mecanismos clásicos del Estado de Derecho para prevenir y perseguir los delitos, basado esencialmente en el Derecho Penal. Por el contrario, la concepción de EEUU, tras los atentados en su territorio el 11 de septiembre de 2001, consideró que se enfrentaba a un ejército enemigo al que declaró la guerra, aplicando medidas excepcionales de naturaleza bélica.
- La característica constante de la política antiterrorista de la UE ha sido la de encontrar un adecuado equilibrio entre las exigencias de garantizar la seguridad de los ciudadanos europeos y a su vez proteger adecuadamente sus derechos a la intimidad y a la vida privada, buscando un equilibrio entre ambas exigencias, en base al principio de proporcionalidad.
- En la actualidad, 25 años después, puede afirmarse sin ninguna duda que la política antiterrorista de la UE ha contribuido de forma decisiva a mejorar los niveles de seguridad de los ciudadanos europeos frente a atentados terroristas, con independencia de que el riesgo cero no existe y de que los Estados miembros de la UE siguen siendo un objetivo prioritario para determinados grupos terroristas y de que cabe todavía un amplio margen de mejora para reforzar esta cooperación en base al principio de confianza mutua, desarrollando nuevos mecanismos de colaboración y utilizando más y mejor los que están ya disponibles.
- La cooperación bilateral antiterrorista entre los Estados miembros de la UE se mantiene de forma complementaria a la que se desarrolla conforme a los procedimientos previstos en el acervo de la propia UE. En consecuencia, son los Estados miembros los que pueden elegir caso por caso cuál es la forma de cooperación que desean utilizar, lo que aumenta las posibilidades de colaboración.