

ARTÍCULOS DOCTRINALES

La dimensión exterior del espacio LSJ en la lucha contra el terrorismo del Daesh

Ángeles GUTIÉRREZ ZARZA

Profesora Titular de Derecho Procesal UCLM. Coordinadora ReDPE ⁽¹⁾

Resumen

En el año 2016 las ciudades de Bruselas, Niza y Berlín han sido víctimas de atentados terroristas de corte yihadista salafista. Otras ciudades fuera de la Unión han sufrido también atentados similares causados por el Daesh y sus grupos afines. El objetivo de esta contribución es abordar las políticas, estrategias y medidas adoptadas en 2016 por la Unión Europea para prevenir y combatir este fenómeno global más allá de las fronteras exteriores del espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (LSJ). Algunas de estas políticas, estrategias y medidas se integran en la llamada "dimensión exterior del espacio LSJ" y han tenido como resultado la firma de nuevos acuerdos internacionales. También han sido objeto de revisión y mejora los acuerdos que están en vigor, como los celebrados hace tiempo con Estados Unidos en materia de extradición y asistencia judicial en materia penal. Otras medidas, como la integración de autoridades policiales y judiciales en las misiones y operaciones desplegadas por la Unión en otras regiones y países del mundo, entre ellos Siria e Irak, forman parte de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y permiten estrechar los lazos entre la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y el espacio LSJ.

Abstract

In 2016 the cities of Brussels, Nice and Berlin have been victims of terrorist attacks with a yihadist salafism inspiration. Other cities around the world have suffered similar attacks committed by Daesh and affiliated groups. The goal of this contribution is to analyse the policies, strategies and measures adopted in 2016 by the European Union in order to prevent and combat this global phenomenon further to the external borders of the area of Freedom, Security and Justice (FSJ). Some policies, strategies and measures are within the so called "external dimension of the FSJ area", and have got as results the signature of new International agreements. The practical application of other agreements in force, as those celebrated some time ago with United States of America on extradition and mutual legal assistance matters, have been revised and improved. Other measures, as the integration of police and judicial authorities in EU missions and operations deployed in other regions and countries around the world, Syria and Iraq included, have become part of the Common Foreign and Security Policy (CFSP) thus strengthening links between the Common Security and Defence Policy (CSDP) and the FSJ area.

I. EL TERRORISMO DEL DAESH COMO AMENAZA GLOBAL

En el año 2016 las ciudades de Bruselas, Niza y Berlín han sufrido atentados terroristas de corte yihadista salafista. Otras muchas ciudades fuera de la Unión han sido víctimas de atentados similares causados por el Daesh y sus grupos afines.

En Estados Unidos un joven con presuntos vínculos islamistas causó en el mes de julio varios fallecidos y heridos en un tiroteo en Orlando. Nueva York y Nueva Jersey sufrieron en septiembre sendos atentados con explosivos, y en el mismo mes un joven atacó a varias personas en un centro comercial de Minesota.

Estambul, Ankara y otras ciudades turcas han sufrido especialmente la amenaza terrorista. Algunos atentados han sido reivindicados por el Estado Islámico y su grupo afín Nabil Fadli, y otros se han atribuido al Partido de los Trabajadores del Kurdistan (PKK) y otras milicias kurdas. Sólo en el mes de diciembre, el Embajador de Rusia en Turquía fue asesinado mientras inauguraba una exposición, el Estadio de Fútbol de Besiktas sufrió un atentado atribuido al PKK, y un autobús militar explotó cerca del Campus Universitario de la ciudad de Kayseri.

La capital de Egipto, ese maravilloso país visitado aún por algunos turistas valientes, sufrió dos atentados terroristas en diciembre, el primero en un puesto de control a la entrada de El Cairo y el segundo en una Iglesia adyacente a la Catedral de San Marcos, sede del Patriarca de la Iglesia Ortodoxa Copta. En Libia una rama del Estado Islámico causó 65 fallecidos y más de 200 heridos en un atentado cometido a principios de año. El grupo Al Qaida en el Magreb Islámico ha seguido provocando la inestabilidad y el caos en amplios territorios del norte de Mali ⁽²⁾. Lo mismo sucede en el Norte de Nigeria con el grupo Boko Haram, que además mantiene secuestradas y en paradero desconocido a dos centenares de jóvenes desde hace casi tres años. En el Cuerno de África, Somalia ha seguido sufriendo en 2016 las actividades terroristas de Al-Shabbaab.

La región de mayor inestabilidad es sin duda Oriente Medio. El Daesh ⁽³⁾ alimenta el conflicto armado de Siria y la inestabilidad de Irak para asentar un Estado propio en su territorio y expandir desde allí su idea de Califato universal ⁽⁴⁾. Yemen, uno de los países más pobres del mundo que paradójicamente está rodeado por algunos de los más ricos, es especialmente castigada por los ataques del Estado Islámico y sus grupos afines.

La delicada situación de Oriente Medio ha causado una crisis humanitaria sin precedentes.

Los ciudadanos europeos hemos seguido las noticias de constantes violaciones de derechos humanos especialmente sufridas por las minorías étnicas, las mujeres y niños, y de infinitas rupturas de alto el fuego por todas las partes en contienda. Hemos visto que no llegaba la ayuda humanitaria a ciudades como Alepo y a niños saliendo despavoridos de una escuela de Damasco en medio bombardeos tras no respetarse un alto el fuego. Hemos sido testigos del desabastecimiento de agua en la ciudad de Damasco en plena Navidad. Y hemos presenciado, de igual modo, la incapacidad de las instituciones europeas para dar una respuesta digna a las miles de personas que continúan agolpadas en los llamados puntos calientes y en los campos de refugiados. Aún reconociendo que la solución no es fácil, esperábamos una gestión más eficaz y también más humana de las crisis migratorias en el Mediterráneo.

En otro orden de cosas hemos sido testigos de los daños causados por el Estado Islámico en ciudades milenarias como Palmira, y nos han llegado imágenes

comparativas de cómo era la ciudad de Alepo antes de la contienda bélica y en la actualidad ⁽⁵⁾. Hemos conocido, en fin, la condena de Al Mahdi por la Corte Penal Internacional tras la destrucción de antiguos mausoleos y mezquitas de la ciudad de Tombuctú ⁽⁶⁾.

Los ciudadanos europeos observamos con perplejidad lo que está sucediendo.

Nos sentimos inseguros en un espacio común sin fronteras interiores que muestra su vulnerabilidad frente a los combatientes retornados y la rápida radicalización de jóvenes (y no tan jóvenes, y no sólo musulmanes) con perfiles muy diversos, atraídos por una ideología que les resulta sumamente atractiva ⁽⁷⁾. Cuestionamos, además, el papel desarrollado por la Unión en un mundo globalizado del que nos sentimos parte.

En un artículo reciente tuve ocasión de analizar el intenso trabajo llevado a cabo por las instituciones europeas para prevenir y combatir el terrorismo yihadista en el año 2016, dentro del espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (LSJ) de la Unión Europea (UE) ⁽⁸⁾. El objetivo de esta contribución es abordar las políticas, estrategias y medidas adoptadas por la Unión en 2016 para prevenir y combatir este fenómeno global más allá de sus fronteras exteriores, en estrecha colaboración con terceros países y la comunidad internacional.

Algunas de estas políticas, estrategias y medidas se han desarrollado en el marco de la llamada "dimensión exterior del espacio LSJ", y han permitido la firma de nuevos acuerdos internacionales y la mejora en la aplicación práctica de los que están en vigor (sobre todo, con Estados Unidos), además de otras fórmulas más flexibles de cooperación en la lucha contra el terrorismo como el nombramiento de expertos en seguridad en las Delegaciones UE de los países que forman parte de la Política Europea de Vecindad (PEV).

La dimensión exterior del espacio LSJ se diluye a medida que viajamos a países en conflicto abierto como Siria, o con estructuras gubernamentales muy débiles como Irak. En estos países, la Unión despliega sus esfuerzos políticos y diplomáticos para favorecer el final de los conflictos, ayudar a su reconstrucción y el restablecimiento de sus estructuras básicas, garantizar la ayuda humanitaria y la salvaguarda de los derechos fundamentales. Es aquí donde interviene la Política Exterior de la Unión, en estrecha colaboración con terceros países y la comunidad internacional.

He señalado que la dimensión exterior del espacio LSJ queda muy diluida en las relaciones con estos países, pero no desaparece por completo. La Unión integra dentro de su acción exterior un conjunto de medidas para reforzar los sistemas judiciales y mejorar la calidad de los jueces y fiscales de terceros países, e integra cada vez con mayor frecuencia autoridades policiales y judiciales de los Estados miembros en las misiones y operaciones que despliega en el extranjero. La Unión materializa así su voluntad de estrechar lazos entre la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y el espacio LSJ.

II. LA DIMENSIÓN EXTERIOR DEL ESPACIO LSJ

1. Reconocimiento

Los Tratados constitutivos no reconocen expresamente la dimensión exterior del espacio LSJ. Esta dimensión se deriva del juego de competencias implícitas, en virtud del cual la Unión Europea puede firmar acuerdos internacionales con terceros países y organizaciones internacionales en aquéllos ámbitos en los que los Tratados le reconocen de manera expresa competencias exclusivas o compartidas con los Estados miembros.

La creación y consolidación del espacio LSJ constituye una de los ámbitos de competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros (Art. 4(2)(j) Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, TFUE). En este ámbito, según el Art. 67(3) TFUE, la Unión debe esforzarse

"por garantizar un nivel elevado de seguridad mediante medidas de prevención de la delincuencia, el racismo y la xenofobia y de lucha en contra de ellos, medidas de coordinación y cooperación entre autoridades policiales y judiciales, y otras autoridades competentes, así como mediante el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal y, si es necesario, mediante la aproximación de las legislaciones penales".

Así pues, en relación con terceros países y organizaciones internacionales, la Unión puede acordar "medidas de prevención de la delincuencia, el racismo y la xenofobia y de lucha en contra de ellos", así como "medidas de coordinación y cooperación entre autoridades policiales y judiciales y otras autoridades competentes" ⁽⁹⁾.

Esta dimensión exterior del espacio LSJ sí ha sido reconocida expresamente en al menos dos dictámenes de Abogados Generales del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) emitidos en los últimos años, el primero de fecha 31 de enero de 2012 y el segundo, más reciente, de 8 de septiembre de 2016.

El primer Dictamen lo emitió el Abogado General Sr Yves Bot ⁽¹⁰⁾ en un asunto planteado por el Parlamento Europeo, que impugnó la base legal del Reglamento (UE) n. 1286/2009 del Consejo, de 22 de diciembre de 2009, que modificaba otro Reglamento anterior en el que se imponían determinadas medidas restrictivas contra individuos y entidades asociadas a Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes. El Parlamento consideró que la base jurídica no debió haber sido el Art. 215 TFUE, sistemáticamente dentro de la parte quinta del TFUE que como veremos se refiere a la acción exterior UE, sino el Art. 75 TFUE, que se encuentra en la tercera parte del Tratado (políticas y acciones internas de la Unión) y dentro de ella el Título V, relativo al espacio LSJ.

El dictamen y la sentencia que dictó el TJUE en este asunto son muy interesantes, pero en este momento me interesa destacar únicamente que el Sr. Yves Bot, aun cuando considera que la base jurídica debería ser el Art. 215 TFUE, reconoce que "no hay que olvidar la dimensión externa que puede revestir la acción de la Unión en el marco de su política dirigida a establecer un espacio LSJ", de manera que "los Arts. 75 TFUE y 215 TFUE, apartado (2), no deben considerarse como contrapuestos sino como complementarios".

El segundo Dictamen lo ha emitido el Abogado General Sr Paolo Mengozzi ⁽¹¹⁾ en un asunto aún no resuelto en el que el Parlamento Europeo ha solicitado al TJUE que se pronuncie acerca de la base jurídica de la Propuesta de Acuerdo PNR con Canadá y su compatibilidad con los Tratados constitutivos y la Carta de Derechos Fundamentales EU. En su Dictamen, sobre el que volveré más adelante al referirme a la Propuesta de Acuerdo PNR, el Sr Mengozzi señala:

"97. (...) La construcción de un espacio LSJ requiere que la Unión pueda ejercitar su competencia externa.

98. Exceptuando la hipótesis de los acuerdos de readmisión, prevista en el Art. 79 TFUE, apartado 3, relativa a la política de inmigración y que no es pertinente en este caso, a la Unión no se le ha concedido una competencia externa explícita, de carácter general, referente al espacio LSJ. No obstante, el Art. 216 (sic) TFUE, apartado 1, permite a la Unión celebrar acuerdos internacionales, inclusive en el ámbito de la cooperación policial y/o judicial en materia penal, en particular cuando sea necesario para alcanzar alguno de los objetivos establecidos en los Tratados.

(...)

100. Admitir la competencia externa de la Unión en el ámbito del espacio LSJ exige que pueda ligarse el ejercicio de dicha competencia en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal con los objetivos perseguidos por el espacio LSJ".

Según veremos después con mayor detalle, la dimensión exterior del espacio LSJ motiva que cuando se negocia un acuerdo sobre cooperación policial o judicial con un tercer país se toma como base jurídica el correspondiente artículo del Título V TFUE (sobre el espacio LSJ) en combinación con el Art. 218 TFUE, que establece el procedimiento a seguir por la Unión para la celebración de tratados internacionales.

2. Desarrollo y medidas recientes

La dimensión exterior del espacio LSJ ha estado presente en todos los programas multianuales sobre este espacio común, incluido el Programa de Tampere (1999-2004) ⁽¹²⁾, el Programa de La Haya (2005-2009) ⁽¹³⁾ y el Programa de Estocolmo (2010-2014) ⁽¹⁴⁾.

Con continuación a estos programas, en las Orientaciones Estratégicas de la programación legislativa y operativa adoptadas por el Consejo Europeo de 26 y 27 de junio de 2014 se señala:

"Todas las dimensiones de una Europa que protege a sus ciudadanos y que les ofrece derechos efectivos tanto dentro como fuera de la Unión están interrelacionadas. El éxito o fracaso en uno de esos campos depende de la actuación en los demás campos, así como de las sinergias con los ámbitos de actuación afines. La respuesta a muchos de estos desafíos en el espacio LSJ depende de las relaciones con terceros países, por lo que es necesario mejorar el vínculo entre las políticas internas y externas de la UE. Esto tiene que reflejarse en la cooperación entre las instituciones y organismos de la UE" ⁽¹⁵⁾.

Tras los atentados terroristas ocurridos en París en 2015 y en Bruselas, Niza y Berlín en 2016 la dimensión exterior del espacio LSJ ha adquirido una importancia sin precedentes.

La Agenda Europea de Seguridad ⁽¹⁶⁾ y la Comunicación sobre la Aplicación de esta Agenda en el año 2016 ⁽¹⁷⁾ dedican una atención especial a esta dimensión exterior del espacio LSJ.

La **Agenda Europea de Seguridad 2015-2016** proponía una agenda compartida entre la Unión Europea y los Estados miembros para hacer frente a los delitos de terrorismo, la delincuencia organizada y la ciberdelincuencia basada en los siguientes cinco puntos: (1) el respeto de los derechos fundamentales, (2) más transparencia, responsabilidad y control democrático para dar mayor confianza a los ciudadanos, (3) una mejor aplicación y ejecución de los instrumentos existentes, (4) un enfoque interinstitucional e intersectorial más integrado, y por último (5) la necesidad de "aunar las dimensiones interior y exterior de la seguridad" ⁽¹⁸⁾. Sobre este último punto, la Agenda considera:

"Las amenazas a la seguridad no se ven confinadas por las fronteras de la UE. La seguridad interior de la UE y la seguridad mundial son interdependientes y están relacionadas. La respuesta de la UE debe, por tanto, ser global y basarse en un conjunto coherente de acciones que combinen las dimensiones interior y exterior (...)".

Para el establecimiento de este conjunto coherente de acciones, la Agenda dispuso que la Unión se basara en el trabajo del Coordinador de lucha contra el terrorismo de la UE, la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior.

Ya en el año 2016, la **Comunicación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Seguridad para luchar contra el terrorismo y allanar el camino hacia una Unión de la Seguridad genuina y efectiva** ⁽¹⁹⁾ ha insistido en la necesidad de reforzar la cooperación con terceros países de manera especial mediante el desarrollo de diálogos de seguridad con nuestros países vecinos del mediterráneo y el nombramiento de expertos en las Delegaciones de la UE en terceros países amenazados por el terrorismo yihadista, al tiempo que se promueve la cooperación con organizaciones internacionales y regionales ⁽²⁰⁾.

En desarrollo de estos documentos estratégicos, los Consejos de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) celebrados durante el primer semestre de 2016 han concretado varias líneas de actuación para prevenir y luchar contra el terrorismo yihadista, en particular: (1) la mejora en el intercambio de información sobre los combatientes retornados; (2) el incremento en el control en el tráfico de armas de fuego, explosivos y precursores; (3) la prevención y lucha contra la radicalización que conduce al extremismo violento y en última instancia al terrorismo, (4) la tipificación como delito de los actos ligados a las actividades terroristas, y (5) la mejora e intensificación de las medidas de prevención y lucha contra la financiación del terrorismo ⁽²¹⁾.

Cada una de estas líneas de actuación presentan una dimensión exterior, que permite a la Unión y a los Estados miembros implementar medidas similares fuera del espacio LSJ en estrecha colaboración con terceros países y organizaciones internacionales. Así por ejemplo, las instituciones UE (1) trabajan intensamente para reforzar el intercambio de información con Turquía, Marruecos y otros países del Mediterráneo acerca de los combatientes retornados y sus movimientos; (2) han elaborado un Plan de Acción sobre armas de fuego y explosivos que hace especial hincapié en controlar el tráfico de armas y explosivos con los Balcanes Occidentales ⁽²²⁾; (3) despliegan gran parte de los esfuerzos para combatir la radicalización en el desarrollo de programas educativos con terceros países ⁽²³⁾; (4) trabajan con los países vecinos para tipificar en sus códigos penales conductas relacionadas con los delitos de terrorismo, y (5) han dedicado una atención especial a los países de la vecindad inmediata de la Unión en el Plan de Acción sobre la intensificación de la lucha contra la financiación del terrorismo ⁽²⁴⁾.

3. Principales instrumentos

3.1. Acuerdos con terceros países

La dimensión exterior del espacio LSJ se concreta en primer lugar con la firma de acuerdos internacionales sobre cooperación judicial en materia penal, intercambio de información y cooperación policial. Estos acuerdos toman como **base jurídica** alguno de los preceptos incluidos en el Título V de la parte tercera del TFUE, sobre el espacio LSJ, en combinación con el Art. 218 del mismo Tratado que regula el procedimiento a seguir para la negociación y conclusión de tratados internacionales.

La elección del precepto o preceptos particulares del Título V que sirven como base jurídica para la celebración de un acuerdo particular depende lógicamente de la materia a la que se refiera dicho acuerdo. Así por ejemplo, el Acuerdo entre la Unión Europea y Japón sobre Asistencia Judicial en Materia Penal se celebró tomando como base legal el Art. 82(1)(d) en relación con el Art. 218(6)(a), ambos del TFUE ⁽²⁵⁾. El citado Art. 82(1)(d), sistemáticamente dentro del Título V TFUE sobre el espacio LSJ, se refiere a las medidas tendentes a "facilitar la cooperación entre autoridades judiciales o equivalentes de los Estados miembros en el marco del procedimiento penal y de la ejecución de resoluciones".

Tras los atentados terroristas de Nueva York y Washington de 2001 la Unión Europea y **Estados Unidos** comenzaron a negociar sendos acuerdos en materia de asistencia judicial penal ⁽²⁶⁾ y extradición ⁽²⁷⁾. Estos acuerdos se redactaron antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y por tanto tomaron como base jurídica otros preceptos legales que no procede analizar aquí ⁽²⁸⁾. Sí es interesante destacar que desde su entrada en vigor el 1 de febrero de 2010 ambas partes dedican buena parte de sus reuniones semestrales a examinar y mejorar la aplicación práctica de ambos Acuerdos.

Así por ejemplo el día 5 de diciembre de 2016 se celebró en Washington, en el Departamento de Justicia, una **Reunión Ministerial sobre Justicia y Asuntos de Interior entre EEUU y la Unión Europea** (las reuniones se celebran alternativamente en Bruselas y en Washington).

Según la Declaración Conjunta publicada al término de dicha Reunión ⁽²⁹⁾, durante su transcurso ambas partes confirmaron su compromiso de continuar trabajando conjuntamente en las áreas de Justicia y Asuntos de Interior, y de afrontar los retos comunes en materia de seguridad en beneficio de los ciudadanos norteamericanos y europeos. Entre estos retos, ambas partes confirmaron su compromiso de compartir información en materia de terrorismo y prestar especial atención al riesgo de radicalización. La Unión Europea informó en la misma reunión acerca de sus políticas en materia de inmigración y gestión de fronteras, en el marco de su política de seguridad interior. Se habló también de materias relacionadas con materiales químicos, biológicos, radiológicos y nucleares y los riesgos de su uso para la comisión de atentados terroristas. Acerca de la aplicación en la práctica del Acuerdo UE-EEUU sobre Asistencia Judicial Mutua se debatió el acceso por las autoridades policiales y judiciales a la prueba electrónica y su posterior conservación. Se

debatieron también las dificultades que plantea la existencia de distintos ordenamientos jurídicos a la hora de acceder transnacionalmente a la prueba digital, y se acordó seguir trabajando en este ámbito. El Acuerdo UE-EEUU sobre Extradición fue también objeto de análisis, aunque la nota de la reunión no ofrece más detalles al respecto.

Por otro lado y en materia de intercambio de información, en el año 2016 la Unión Europea y Estados Unidos han seguido aplicando el Acuerdo para el intercambio de información sobre Transacciones Financieras Sospechosas (el llamado acuerdo TFTP) ⁽³⁰⁾ y el Acuerdo para el intercambio de información de pasajeros (el llamado Acuerdo UE-EE.UU sobre PNR) ⁽³¹⁾.

En su informe de finales de 2016, el Coordinador UE de lucha contra el Terrorismo destacaba la importancia de estos acuerdos para detectar transacciones sospechosas que pudieran financiar actividades terroristas (en el caso del Acuerdo TFTP) y para detectar los movimientos de posibles terroristas retornados (en el caso del Acuerdo PNR) y señalaba que desde su entrada en vigor en 2010 el Acuerdo TFTP había proporcionado más de 33.900 pistas de inteligencia ⁽³²⁾.

Otro aspecto importante a destacar es que este año terminaron las negociaciones del **Acuerdo entre los Estados Unidos de América y la Unión Europea sobre la protección de datos personales en relación con la prevención, la investigación, la detección y el enjuiciamiento de infracciones penales**. Este acuerdo, conocido como *EU-US Umbrella Agreement*, establece un marco general de principios y derechos sobre protección de datos que han de ser respetados en el intercambio de información entre las autoridades policiales y judiciales de los Estados miembros UE y las autoridades federales norteamericanas. No se refiere a ningún tipo de información en particular, sino que complementa los principios y garantías sobre protección de datos establecidos en los Acuerdos actuales (el Acuerdo PNR, el Acuerdo TFTP) y futuros, además de las disposiciones nacionales que autorizan las transferencias de dichos datos. De entre las novedades más destacadas, tras la entrada en vigor del Acuerdo los ciudadanos UE podrán presentar sus recursos ante los tribunales de Estados Unidos ⁽³³⁾.

Hay aún algún otro aspecto a destacar sobre los acuerdos firmados con terceros países para el intercambio de información policial.

Además del Acuerdo PNR con Estados Unidos, la Unión firmó un Acuerdo PNR con Canadá en 2006 ⁽³⁴⁾ y con Australia en 2011 ⁽³⁵⁾, que aún están en vigor. Junto a estos acuerdos y ante la amenaza creciente del terrorismo yihadista y otras formas graves de delincuencia, varios países han solicitado también a la Unión Europea la apertura negociaciones para la conclusión de acuerdos PNR. Se trata en particular de Japón, Arabia Saudí, Qatar, la República de Corea y Nueva Zelanda. El 23 de junio de 2015 el Consejo autorizó el comienzo de las negociaciones con México con vistas a la firma de un Convenio PNR.

Esta acumulación de solicitudes ha planteado algún problema a la Comisión. Los acuerdos actualmente en vigor a los que nos hemos referido (con EE.UU, Australia, Canadá) se negociaron de manera bilateral y atendiendo a las circunstancias particulares de los países a los que las compañías aéreas de la Unión debían transferir sus datos. Las negociaciones bilaterales suponen un importante esfuerzo para la Comisión en términos de tiempo y recursos, lo cual dificulta la negociación de varios textos a la vez. A la vista de las últimas solicitudes, la Comisión ha propuesto a los Estados miembros explorar varias posibilidades para agilizar futuras negociaciones, que incluyen la elaboración de un modelo de acuerdo que serviría como punto de partida para las negociaciones, o la adopción de un instrumento jurídico (posiblemente un Reglamento) que establecería los principios y derechos básicos para el intercambio de información PNR con todos los países interesados, sin perjuicio de las particularidades que fuera necesario añadir atendiendo a las circunstancias de cada país tercero.

La Comisión presentó estas posibilidades en un documento en 2015, pero el tema ha pasado bastante desapercibido en el año 2016, posiblemente por dos razones: el hecho de que se diera prioridad a la aprobación final de la Directiva PNR sobre intercambio de datos de pasajeros en la Unión Europea, y sobre todo la circunstancia de que el TJUE no haya emitido aún su opinión sobre la base jurídica de la Propuesta de nuevo Acuerdo PNR con Canadá ⁽³⁶⁾ y su compatibilidad con los Tratados. Como vimos, el Sr. Mengozzi sí ha emitido su Opinión ⁽³⁷⁾, que sobre este punto condiciona la compatibilidad del Acuerdo con los Tratados al cumplimiento de una larga lista de garantías adicionales. En palabras del propio Abogado General, "el acuerdo debe ser puntualizado o expurgado de algunas de sus estipulaciones actuales de forma que no exceda de lo estrictamente necesario para la realización de su objetivo de seguridad" ⁽³⁸⁾. Aunque las Opiniones de los Abogados Generales no son vinculantes, sí tienen un peso jurídico importante sobre las decisiones del Alto Tribunal.

3.2. Fórmulas más flexibles de cooperación con terceros países

Junto a los acuerdos internacionales, la Unión Europea ha desarrollado fórmulas más flexibles de cooperación con terceros países. Entre ellas destacan los diálogos de seguridad y el despliegue de expertos en las Delegaciones que la UE tiene abiertas en terceros países.

La Agenda Europea de Seguridad de 2015 consideró que los **diálogos de seguridad** "deberían ampliarse para incluir prioridades tales como la cooperación en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional y el terrorismo, el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos", lo cual "debería dar lugar a planes de acción conjuntos con terceros países clave y reflejarse en el uso focalizado de los instrumentos financieros de la UE".

En cuanto a los **expertos en seguridad**, la Unión considera que su despliegue en las Delegaciones de la UE en terceros países son elementos imprescindibles para favorecer estos diálogos. La Agenda consideró que también debería estudiarse

"la forma de utilizar al máximo los conocimientos de los agentes de policía de los Estados miembros enviados en comisión de servicios a terceros países, y considerar la viabilidad de destinar magistrados y funcionarios de enlace de las agencias UE a terceros países clave" ⁽³⁹⁾.

La Unión desarrolla diálogos de seguridad con socios estratégicos clave como Estados Unidos, con los países de la ampliación (Balcanes Occidentales) y con los países del Mediterráneo que integra en su llamada Política Europea de Vecindad (Albania, Argelia, Bosnia y Herzegovina, Egipto, Israel, Jordania, el Líbano, Mauritania, Montenegro, Mónaco, Marruecos, los Territorios Palestinos, Túnez y Turquía).

En el apartado anterior me he referido a las reuniones semestrales entre la Unión Europea y Estados Unidos. El llamado **G15**, que integra Noruega, Suiza y los Estados miembros UE que sufren más directamente la amenaza del terrorismo yihadista, se reúne también periódicamente para coordinar sus acciones. A finales de 2016 colaboró con el Coordinador UE de Lucha contra el Terrorismo para elaborar un conjunto de propuestas que permitan abordar la amenaza de los combatientes retornados, que fueron presentadas en el último Consejo JAI de 2016 ⁽⁴⁰⁾.

Por lo que se refiere a los **Balcanes occidentales**, la Unión Europea celebra regularmente Conferencias Ministeriales con estos países que suelen tener lugar en la ciudad de Brdo (Eslovenia). La última de estas reuniones se celebró los días 15 y 16 de diciembre de 2016 y en ella se abordó la cooperación de los Balcanes Occidentales en la lucha contra el terrorismo y muy en particular su cooperación para prevenir y combatir el tráfico ilícito de armas de fuego.

Los Balcanes Occidentales constituyen ciertamente uno de los principales puntos de acceso de los terroristas a las armas de fuego, y de ahí que la Unión considere prioritario establecer controles exhaustivos sobre el tráfico de estas armas, municiones y explosivos. Ya señalé que el Plan de Acción sobre armas de fuego y explosivos dedica una atención especial a esta cuestión.

Sobre los **países incluidos en la PEV**, en la Comunicación de 2016 sobre la Aplicación de la Agenda Europea de Seguridad se anunciaba que ya se habían establecido "diálogos específicos y reforzados sobre cuestiones de seguridad y lucha contra el terrorismo, en particular con Jordania, Líbano, Marruecos, Túnez y Turquía, y se están acordando planes de acción concretos con dichos países". También habían sido desplegados expertos en materia de seguridad y lucha contra el terrorismo en las delegaciones de la UE en Argelia, Jordania, Marruecos, Túnez y Turquía. A pesar de estos avances, la Comunicación de

2016 advierte:

"Los recientes acontecimientos han puesto de manifiesto graves deficiencias en la cooperación con los socios mediterráneos, a pesar de las preocupaciones comunes. Es preciso desarrollar una diplomacia y cooperación en la lucha contra el terrorismo en materia de justicia y asuntos de interior, con carácter prioritario, con socios de Turquía a Marruecos, con el apoyo del Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo, con el fin de garantizar un intercambio eficaz de información y una cooperación policial en un marco adecuado de protección de datos" (41).

Por último, la Agenda Europea de Seguridad reconoció también que el éxito de la dimensión exterior dependía en gran medida de la **cooperación con los socios internacionales**. Entre ellos, precisó que "la Unión debería desarrollar sus relaciones con organizaciones internacionales, tales como las Naciones Unidas, el Consejo de Europa e Interpol, y utilizar más activamente los foros multilaterales, como el Foro Mundial contra el Terrorismo, a fin de promover las mejores prácticas y cumplir objetivos comunes" (42).

4. El caso particular de las agencias operativas del espacio LSJ

En los últimos años las agencias operativas del espacio LSJ han experimentado un desarrollo espectacular, en buena parte debido a contar con un marco jurídico específico que permite la celebración de acuerdos internacionales con terceros países. La naturaleza de estos acuerdos ha sido objeto de análisis en algunas publicaciones recientes (43). A los fines de esta contribución, me interesa destacar el **Acuerdo de Cooperación entre Europol y los Emiratos Árabes** firmado el 7 de septiembre de 2016, que permite intercambiar información estratégica y operativa, aunque no datos personales (ni por tanto de investigaciones, operaciones o procesos penales en curso), y que servirá también para la organización de cursos de formación conjunta.

Otros aspectos relevantes de Europol en 2016 han sido la publicación de su nuevo Reglamento (44), que será aplicable a partir de la primavera de 2017, y el funcionamiento desde enero de 2016 de su Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo.

Eurojust no parece haber firmado ningún nuevo acuerdo de cooperación en 2016, pero sí ha desarrollado una intensa actividad para combatir el fenómeno terrorista. Los días 22 y 23 de Junio de 2016 celebró su cuarta reunión consecutiva de responsables nacionales EU para asuntos de terrorismo. En ella se intercambiaron impresiones sobre la mejor manera de avanzar en la definición de una respuesta judicial eficaz al fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros. A esta reunión táctica asistieron también fiscales especializados en la lucha contra el terrorismo de Suiza, Noruega, los EE.UU., Turquía, Montenegro, Albania, Serbia y Bosnia y Herzegovina.

En las mismas fechas, Eurojust exploró con la Corte Penal Internacional las posibilidades de establecer una estrategia coordinada de investigación y actuación penal para cuestiones de contrterrorismo, en estrecha cooperación con las autoridades judiciales de los Estados miembros. Según se dice en el último informe del Coordinador de Lucha Antiterrorista, "la Corte Penal Internacional presentó el caso de Libia como un país en el que esta estrategia podría aplicarse a título experimental" (45).

En la XI Reunión del Foro Consultivo de Fiscales Generales y Directores de Acción Pública de los Estados miembros se analizó entre otras materias la necesidad de reforzar la cooperación judicial penal con terceros países en el ámbito de los delitos de terrorismo, y el papel que Eurojust podría desarrollar apoyando a los Estados miembros con este propósito (46).

La **Red Judicial Europea sobre Ciberdelincuencia** también incluye entre sus objetivos la cooperación con terceros países, lo cual es relevante teniendo en cuenta la captación de nuevos miembros, el adoctrinamiento y la difusión de mensajes de odio a través de Internet y las redes sociales, además de la financiación terrorista mediante la transferencia on-line de fondos y activos financieros.

Es importante destacar también la importancia de **Frontex**, que cuenta con un nuevo Reglamento adoptado el 14 de Septiembre de 2016 que entró en vigor con carácter general en octubre del mismo año. Las medidas relacionadas con la prevención y detección del terrorismo durante los controles fronterizos forman parte ahora de la gestión europea integrada de las fronteras exteriores tal y como se define en el nuevo mandato de la agencia.

III. REFORZAMIENTO DE LOS LAZOS CON LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA (PCSD)

1. Reconocimiento

Antes de analizar el reforzamiento de los lazos entre la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y el espacio LSJ en el año 2016 parece conveniente hacer un poco de historia.

Puede decirse que en las últimas décadas la acción exterior de la Unión Europea ha experimentado un desarrollo paralelo al espacio LSJ. En 1993 el Tratado de Maastricht instituyó los llamados tres pilares de la Unión, el segundo de los cuales quedó constituido por una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) basada en procedimientos intergubernamentales y en la toma de decisiones por consenso. Como es sabido, el primer pilar UE lo constituían las materias comunitarizadas y el tercer pilar el espacio LSJ.

Los sucesivos Tratados adoptados en la misma década y en la siguiente fortalecieron la PESC, que se vio definitivamente consolidada con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009. Este Tratado dotó a la Unión de personalidad jurídica propia y de los medios necesarios para el ejercicio de su acción exterior. Por un lado, creó nuevos agentes como la figura del Alto Representante UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (puesto que en la actualidad ocupa Federica Moguerini), reguló la figura de los Representantes Especiales UE (REUE) y creó el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), que está compuesto por funcionarios UE y diplomáticos de los Estados miembros. El Tratado de Lisboa suprimió la estructura de los tres pilares y actualizó la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), que constituye una parte integral de la PESC.

En la actualidad, el Tratado de la Unión Europea (TUE) contiene en su Título V las "Disposiciones generales relativas a la Acción Exterior de la Unión y Disposiciones específicas relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común" (Arts. 21 a 46), en tanto que el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea regula en su Quinta Parte la "Acción Exterior de la Unión" (Arts. 205 a 222) (47).

Los Tratados no reconocen expresamente la necesidad de estrechar lazos entre la PCSD y el espacio LSJ, pero el Art. 21(3) TUE (dentro del citado Título V TUE) sí prevé que la Unión ha de velar "por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre éstos y sus demás políticas", para lo cual "el Consejo y la Comisión, asistidos por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, garantizarán dicha coherencia y cooperarán a tal efecto".

En línea con este precepto, apenas una semana después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa comenzaron a circular oficialmente los primeros documentos para garantizar la coherencia y estrechar lazos entre la dimensión exterior del espacio LSJ y la PCSD. De entre los de mayor recorrido, en junio de 2010 las delegaciones de Bélgica, Holanda y Luxemburgo presentaron un "non-paper" con el título "Strengthening ties between CSDP (Common Security and Defence Policy) and FJS (Freedom, Security and Justice) actors". El llamado "Benelux paper" sirvió de base para la elaboración en 2011 de un documento de trabajo conjunto elaborado por la Comisión Europea y la Alta Representante que analizaba la situación e incluía una serie de propuestas para estrechar los lazos entre ambas políticas europeas (48).

En aquel momento la colaboración se limitaba a suplir necesidades operativas puntuales en las misiones y operaciones desarrolladas por la PCSD mediante la integración en aquéllas de alguna autoridad policial o judicial. El documento de 2011 propone una integración más sistemática de las autoridades

policiales y judiciales en las misiones y operaciones desarrolladas en el marco de la PCSD, así como a la hora de planificarlas. Destaca también la importancia de estrechar la colaboración entre el SITCEN (el Centro de Inteligencia y Análisis de Situación de la UE) y las agencias del espacio LSJ (Eurojust, Europol, Frontex), entre otros aspectos en materia de intercambio de información. Se propone por ejemplo que la información y los datos personales que se recojan sobre el terreno sean remitidos a Europol para que pueda integrarlos en sus informes de riesgo, un aspecto sobre el que se sigue debatiendo hoy en día. El documento proponía también una mayor cooperación con Interpol, ámbito en el que como veremos ha habido progresos muy significativos.

El paso siguiente a la publicación de estos documentos fue la aprobación por el Consejo de una Hoja de Ruta para estrechar los lazos entre el espacio LSJ y la PCSD, sobre cuyo grado de cumplimiento se han elaborado informes anuales hasta noviembre de 2015 ⁽⁴⁹⁾. En 2016 se ha debatido un nuevo documento que propone sustituir estos lazos por un concepto amplio de seguridad UE que permita integrar ambas políticas ⁽⁵⁰⁾.

También en los últimos años, numerosos Consejos Europeos, Consejos de Asuntos Exteriores y Consejos de Justicia y Asuntos de Interior han insistido en la necesidad de estrechar lazos entre la dimensión exterior del espacio LSJ y la PESC.

Por citar sólo algunos ejemplos significativos, los días 19 y 20 de diciembre de 2013 el Consejo Europeo celebró el primer debate temático sobre defensa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, tras el cual definió las acciones prioritarias de la Unión para lograr una cooperación más estrecha en el ámbito PSCD. Tras reconocer que surgían "nuevos desafíos a la seguridad" y que "las dimensiones interna y externa de la seguridad de Europa están cada vez más entrelazadas", las Conclusiones de este Consejo Europeo incluyeron entre sus prioridades

"un incremento de las sinergias entre la PCSD y los actores que intervienen en los ámbitos de libertad, seguridad y justicia para hacer frente a cuestiones horizontales tales como la migración ilegal, la delincuencia organizada y el terrorismo" ⁽⁵¹⁾.

Unos meses después, el Consejo Europeo de 26 y 27 de Junio de 2014 (a las que ya nos hemos referido porque establecieron las Orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa para los próximos años en el espacio LSJ) decidió proponer a Jean-Claude Juncker como candidato a Presidente de la Comisión Europea y aprobó las prioridades clave para la Comisión en los próximos cinco años, entre las cuales incluyó:

"maximizar nuestra influencia: garantizando la coherencia entre los objetivos en materia de política exterior de los Estados miembros y los de la UE, y mejorando la coordinación y coherencia entre los principales ámbitos de la acción exterior de la UE, como el comercio, la energía, la justicia y los asuntos de interior, el desarrollo y las políticas económicas" ⁽⁵²⁾.

Ya en el año 2015, en las Conclusiones del Consejo sobre la PSCD se señalaba:

"El Consejo hace especial hincapié en la necesidad de seguir reforzando los vínculos entre la seguridad exterior e interior. El objetivo es aumentar las sinergias en la respuesta de la UE a cuestiones horizontales prioritarias como el terrorismo, la delincuencia organizada, los combatientes extranjeros, la introducción ilegal y la trata de seres humanos, la migración irregular, las amenazas híbridas, la gestión de fronteras, la seguridad energética y la ciberseguridad, teniendo en cuenta, entre otros, la revisión en curso de la Agenda Europea de Seguridad".

Tras este diagnóstico de la situación, el Consejo Europeo proponía:

"(...) que se desarrollen más sinergias entre la PCSD, en sus dimensiones tanto civil como militar, y los agentes que intervienen en los aspectos de libertad, seguridad y justicia, en particular las agencias de la UE (Europol, Frontex y Cepol) y con Interpol, tomando como base, entre otros, los marcos de cooperación firmados entre el SEAE, Frontex y Europol, así como entre el SEAE y la Fuerza de Gendarmería Europea" ⁽⁵³⁾.

En estas Conclusiones, que se adoptaron por el Consejo de Asuntos Exteriores en su reunión de 18 de marzo de 2015, se hacía referencia a los trabajos en curso liderados por la Alta Representante para elaborar una estrategia global que sustituyera a la acordada en 2003 y que definiera las prioridades sobre la PESC de la Unión teniendo en cuenta las nuevas amenazas. De este documento nos ocupamos a continuación.

2. Desarrollo y medidas recientes

2.1. La Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad

La Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea fue presentada en junio de 2016. En ella se recuerda que "los intereses vitales que guían nuestra acción exterior son la paz, la seguridad, la prosperidad, la democracia y un orden mundial basado en normas", y se establecen como principios rectores de la acción exterior la unidad, la interacción y la responsabilidad. A propósito de la interacción, el documento señala:

"la degradación medioambiental y la escasez de recursos no conocen de fronteras, como tampoco la delincuencia transnacional ni el terrorismo. Lo exterior no puede separarse de lo interior. De hecho, las políticas internas a menudo no hacen más que lidiar con las consecuencias de dinámicas externas. Gestionaremos la interdependencia, con todas las oportunidades, desafíos y temores que lleva consigo, acercándonos al resto del mundo e interactuando con él" ⁽⁵⁴⁾.

La Estrategia Global identifica como prioridades (1) la seguridad de la Unión, (2) el novedoso concepto de "resiliencia estatal y de las sociedades" de nuestros vecinos orientales y meridionales, (3) el mantenimiento de un enfoque integrado en relación con los conflictos y las crisis, (4) la cooperación por regiones del mundo, y (5) el establecimiento de una gobernanza global para el siglo XXI.

No procede aquí analizar con detalle estas prioridades, que fueron concretadas en el Consejo de Asuntos Exteriores de noviembre de 2016 ⁽⁵⁵⁾, pero sí merece la pena destacar las referencias contenidas en el documento a la necesidad de cooperar estrechamente con las autoridades y expertos que integran el espacio LSJ.

Por un lado, dentro de la prioridad de la seguridad de la Unión el documento insiste en la necesidad de asumir una mayor responsabilidad en garantizar la seguridad a nivel mundial, implicando a los autoridades judiciales y policiales expertas en la materia:

"Esto significa estar a la altura de nuestros compromisos con la asistencia mutua y la solidaridad, e implica hacer frente a retos que tengan tanto una dimensión exterior como interior, como el terrorismo, las amenazas híbridas, la ciberseguridad y la seguridad energética, la delincuencia organizada y la gestión de las fronteras exteriores. Por ejemplo, las misiones y operaciones de la política común de seguridad y defensa (PCSD) pueden colaborar con la Guardia Europea de Fronteras y Costas y con las agencias especializadas de la UE para reforzar la protección de las fronteras y la seguridad marítima, con el fin de salvar más vidas, luchar contra la delincuencia transfronteriza y desarticular las redes de tráfico ilícito" ⁽⁵⁶⁾.

Por otro lado, en su apartado "de la visión a la acción", el documento hace de nuevo referencia a la necesidad de estrechar los vínculos entre la acción exterior UE y el espacio LSJ, incluidos los servicios de inteligencia, las autoridades policiales y judiciales, y los expertos de Europol y Eurojust:

"En cuestiones de seguridad, el terrorismo, las amenazas híbridas y la delincuencia organizada no conocen fronteras. Esto exige unos vínculos institucionales más estrechos entre nuestra acción exterior y el espacio interior de libertad, seguridad y justicia. Se fomentarán lazos más estrechos mediante sesiones conjuntas del Consejo y grupos de reflexión conjuntos entre el SEAE y la Comisión. La política de defensa tiene también que vincularse a políticas que cubran el mercado interior, la industria y el espacio. Los esfuerzos de los Estados miembros también tienen que integrarse más: tiene que reforzarse la cooperación entre nuestros servicios policiales, judiciales y de inteligencia. Tenemos que hacer pleno uso del potencial de Europol y Eurojust y proporcionar un mayor apoyo al Centro de Análisis de Inteligencia de la UE (...). Nuestros ciudadanos precisan de una mejor protección, también en

terceros países, mediante planes conjuntos de contingencia y ejercicios de respuesta a crisis entre los Estados miembros".

2.2 La Estrategia regional para la estabilidad de Siria e Irak, y para la lucha contra el Daesh

De forma paralela al desarrollo de la Estrategia Global, la Comisión Europea y la Alta Representante han trabajado estrechamente en la elaboración de una **Estrategia regional para la estabilidad de Siria e Irak y para la lucha contra el Daesh** (57). El documento, que se hizo público a principios de 2016, comienza con un análisis de la situación en ambos países y del riesgo que supone la amenaza del Daesh para toda la región. A continuación identifica los objetivos que deben inspirar la política exterior de la Unión en la región de Oriente Medio y los acompaña de objetivos específicos para Siria e Irak. Sobre la base de este documento, el Consejo de Asuntos Exteriores identificó en marzo de 2015 un conjunto de acciones prioritarias (58) que han sido revisadas en marzo de 2016 (59).

No puedo abordar aquí con detalle las medidas recogidas en estos documentos, cuya lectura recomiendo, pero sí me gustaría destacar varias líneas de actuación que han inspirado la acción exterior de la Unión en esta región del mundo en 2016. Como veremos, algunas de ellas recogen medidas similares a las contempladas en el Título V de la parte tercera del TFUE sobre el espacio LSJ.

2.2.a) Apoyo a los esfuerzos de la Coalición Global, incluido su despliegue militar

En el año 2016, una primera línea de actuación de la Unión Europea en Oriente Medio se ha centrado en seguir apoyando los esfuerzos de la Coalición Global contra el Daesh. Estos esfuerzos incluyen el despliegue militar de la Coalición en la región de acuerdo con el Derecho Internacional, y la reunión frecuente de sus grupos de trabajo sobre estabilización, contramensajes estratégicos, combatientes terroristas extranjeros y financiación del terrorismo. La Unión Europea participa (a veces co-preside) estos grupos de trabajo y coopera también estrechamente con sus socios internacional en el marco del Foro Mundial contra el Terrorismo.

2.2.b) Medidas similares a las implementadas en el espacio LSJ para prevenir y combatir el terrorismo yihadista

Además de apoyar las acciones de la Coalición, la Unión ha seguido apostando por un planteamiento global a largo plazo que permita eliminar las causas profundas que han ocasionado el surgimiento y el auge del terrorismo yihadista, y que incluya medidas eficaces para prevenir y combatir la proliferación de combatientes extranjeros en las filas del Daesh, la radicalización y el extremismo violento, las diversas fuentes de financiación del Daesh y sus amplias posibilidades de obtener armas, municiones y explosivos.

Así, para combatir el fenómeno de los **combatientes retornados** la Unión apuesta por intensificar las investigaciones y los procesos penales contra los combatientes extranjeros, tanto en la Unión Europea como en terceros países, y por efectuar un seguimiento sistemático de sus movimientos, aplicando para ello la legislación europea sobre intercambio de información de pasajeros y los Acuerdos PNR con terceros países, de acuerdo con el principio de proporcionalidad en lo que se refiere a cualquier limitación del derecho a la protección de datos. Prevé también intensificar los controles de las fronteras exteriores a través de Schengen II, Europol y las bases de datos de documentos de viaje robados y perdidos, incluidas las de Interpol (60).

Para hacer frente a la **radicalización que conduce al extremismo violento**, la Unión prevé entre otras medidas la colaboración con los proveedores de servicios y las compañías que gestionan las principales redes sociales para evitar páginas y mensajes que favorezcan el adoctrinamiento y el discurso de odio. Se prevén también medidas y programas para mejorar la educación en tolerancia y valores de los niños, los jóvenes y la población adulta, así como el fomento del diálogo intercultural e interreligioso (61).

Las Conclusiones de 2016 impulsan la aplicación de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 2161, 2170, 2178 y 2199. De manera particular, instan a los Estados miembros a aplicar las Resoluciones 2161 y 2199 de forma que ninguna persona o entidad que se encuentre en sus territorios pueda poner a disposición del Daesh y sus grupos afines cualquier tipo de fondos o activos financieros que permitan apoyar económicamente sus actividades. La Unión ha previsto también la aplicación en terceros países de su Plan de Acción relativo a la lucha contra la financiación del terrorismo, "en particular a través de la congelación de los activos terroristas, la lucha contra el blanqueo de capitales y el comercio ilícito de petróleo y de bienes culturales", además de "intensificar el apoyo a la región en el cumplimiento de las recomendaciones pertinentes del Grupo de Acción Financiera Internacional y emprendiendo iniciativas de asistencia técnica a las autoridades financieras y reguladoras de la región" (62).

En línea con las mismas Conclusiones, la Unión combate el **tráfico ilícito y la desviación de armas**, "en particular las armas pequeñas y ligeras, a fin de contribuir a la estabilidad y la seguridad de la región", y ha comenzado también a abordar "los riesgos químicos, biológicos, radiológicos, nucleares y relacionados con explosivos en la región utilizando todos los medios a su alcance" (63).

Se prevé, en fin, la **cooperación con la Corte Penal Internacional** "incluida la recogida de pruebas, la identificación de los delincuentes terroristas y la recogida de declaraciones a los testigos de sus actividades" (64).

2.2.c) Protección de las minorías étnicas, los niños y las mujeres, y respeto al Derecho Humanitario

En el año 2016 la Unión Europea ha reafirmado su compromiso de alcanzar una paz y seguridad duraderas en Siria, Irak y el conjunto de la región, poner fin al sufrimiento del pueblo de Siria e Irak, y preservar el carácter multiétnico, multirreligioso y multiconfesional de las sociedades siria e iraquí.

Desde esta perspectiva, ha condenado de manera reiterada y sin reservas los ataques indiscriminados, las atrocidades, las matanzas y las violaciones de derechos humanos cometidas por el Daesh y grupos terroristas afines, en particular contra los cristianos y otros grupos religiosos y étnicos.

La Unión ha extendido su condena enérgica a los actos de violencia y maltrato cometidos contra los niños, y ha mostrado su preocupación por la práctica del Daesh de alistar a menores en sus unidades armadas, forzándoles a participar en ejecuciones y sometiéndoles a diferentes formas de presión física y psicológica.

La Unión considera también que uno de los objetivos clave para lograr la paz de la región es el empoderamiento de las mujeres y su plena participación en los procesos de pacificación. Además, ha mostrado su preocupación por la violencia e inseguridad a la que se enfrentan las mujeres y las niñas en la región de Oriente Medio, y pedido que se ponga fin de inmediato a toda violencia sexual y de género (65).

La Unión apuesta firmemente por garantizar la ayuda humanitaria a los grupos más vulnerables, en particular en los niños, e insiste en que esta ayuda ha de llegar a todas las personas necesitadas

"con independencia de sus convicciones políticas, sus creencias religiosas, su origen étnico o cualquier otra pertenencia, o de su localización geográfica, sobre la base únicamente de las necesidades, y suministrarse respetando plenamente los principios de neutralidad, imparcialidad, humanidad e independencia de la acción humanitaria, consagrados en el Consejo Europeo en materia de Ayuda Humanitaria".

También dedica el Consejo algunos párrafos, en sus Conclusiones de 2016, a la acogida y protección de los refugiados. Sin embargo proteger los derechos fundamentales de los refugiados y ofrecer una salida digna a su difícil situación continúa siendo una asignatura pendiente de nuestras instituciones europeas. Como he señalado con anterioridad, los ciudadanos esperábamos una gestión más eficaz y también más

humana de las crisis migratorias en el Mediterráneo.

2.2.d) Protección del patrimonio arqueológico y cultural

Un aspecto al que también me he referido es la destrucción del patrimonio histórico de Oriente Medio por parte del Daesh, y el tráfico ilegal de sus bienes culturales para financiar las actividades terroristas que comete alrededor del mundo.

Las Naciones Unidas y Unesco llevan tiempo alertando sobre este fenómeno, del que se ha hecho eco la Unión Europea más recientemente. En sus conclusiones de 2016, el Consejo condena enérgicamente "la deliberada destrucción por el EIL/Daesh del patrimonio arqueológico y cultural de Siria e Irak y la ideología extremista en la que se sustenta". Como parte de las medidas desarrolladas a nivel internacional para su salvaguarda y restauración, la Unión se ha comprometido a colaborar en la documentación y protección del patrimonio de Siria e Irak en línea con la Resolución 2199 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la prevención del tráfico ilegal de bienes culturales.

3. Los tenues lazos en Siria, Irak y otros países

Al principio de mi contribución señalé que los lazos entre el espacio LSJ y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) se diluyen a medida que avanzamos hacia regiones y países en conflicto. En ellos no está presente el Estado de Derecho, ni los valores y garantías que inspiran la construcción europea y permiten que colaboremos estrechamente con otros países que compartan estos valores y garantías, incluidas las de nuestros sistemas judiciales y procesos penales. Aún así, como también he señalado, estos lazos no desaparecen por completo: las políticas y estrategias convenidas entre la Unión Europea y estos países suelen contemplar medidas tendentes a mejorar sus sistemas judiciales, la formación de sus jueces y fiscales, el nombramiento de expertos de enlace y alguna otra medida que veremos a continuación.

En el caso de Siria, la Coalición internacional y la Unión Europea están centradas en asegurar el fin de las hostilidades entre el régimen de Bashar al-Asad y los grupos de la oposición. También, por supuesto, en expulsar al Daesh de los territorios ocupados en la frontera cercana a Turquía. Desde la perspectiva de los derechos fundamentales, la Unión ha condenado una y otra vez las masacres y las duras represiones del régimen de Bashar al-Asad a su propio pueblo ⁽⁶⁶⁾, y ha declarado de manera expresa que por esta razón no podía formar parte de la Coalición global contra el Daesh. La Unión insiste en que una solución negociada de la crisis siria sólo es posible incorporando en los diálogos a los grupos de la oposición, la mayoría de ellos en el exilio, y deja abierta la puerta a llevar ante la Corte Penal Internacional las violaciones de derechos humanos cometidas por todas las partes de la contienda, así como la destrucción del valioso patrimonio histórico del país.

La situación de Irak preocupa también enormemente a la Unión Europea, que apoya al actual Gobierno y el programa de reformas propuesto por el primer ministro Haider al-Abadi, a quien apremia a la consecución de avances en la aplicación de las reformas y la reconciliación. La Unión mantiene su firme defensa de la unidad, la soberanía y la integridad territorial de Irak, y ayuda tanto al Gobierno federal iraquí como al Gobierno regional del Kurdistán en las reformas que han de llevar a cabo en su sistema financiero y la lucha contra la corrupción política. Considera que, "dado que debe mantenerse la intensidad de la campaña militar, la estabilización inmediata de las zonas retomadas al Daesh constituye una prioridad importante como condición previa al retorno voluntario y seguro de los desplazados internos y supone la base para la reconciliación a escala local y nacional" ⁽⁶⁷⁾. Sobre las violaciones de derechos humanos, las Conclusiones de 2016 reconocen que "si bien las víctimas de estos actos se han contado entre los musulmanes, los grupos étnicos y religiosos minoritarios, como los yazidíes, los cristianos y los turcomanos se han visto especialmente afectados" ⁽⁶⁸⁾, y advierte que apoyará a las víctimas del Daesh y al Gobierno para llevar ante la justicia a los supuestos autores de crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad. La UE reitera también "su llamamiento a Irak para que se adhiera al Estatuto de Roma" ⁽⁶⁹⁾.

El Coordinador UE de Lucha Antiterrorista señala en su informe de 2016 que la Unión y otros socios internacionales trabajan conjuntamente con las autoridades iraquíes para abordar "ámbitos como el de la reforma del sector de la seguridad, la lucha contra el terrorismo y la inteligencia, así como el de la policía y la justicia penal". El mismo informe precisa:

"El SEAE ha mantenido reuniones con el viceconsejero de seguridad nacional con vistas a seleccionar los posibles ámbitos prioritarios de la cooperación UE-Irak en materia antiterrorista: 1) apoyo al establecimiento de una estrategia nacional de lucha contra el terrorismo y de prevención del extremismo violento; 2) intercambio de información sobre los combatientes terroristas retornados; 3) mayor asistencia técnica en ámbitos prioritarios definidos por la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo de las Naciones Unidas, y 4) apoyo en la elaboración de normas adecuadas para la unidad de investigación financiera iraquí".

De entre los países que forman parte de la Política Europea de Vecindad (PEV), destaca especialmente la colaboración con Turquía. En su informe de diciembre de 2016, el Coordinador UE de Lucha Antiterrorista destaca entre otras líneas de trabajo la elaboración por la Unión de un proyecto financiado con el Instrumento en pro de la estabilidad y la paz sobre "La mejora de la eficacia de la acción conjunta UE-Turquía ante las amenazas de los combatientes terroristas extranjeros". También se ha invitado a Turquía a que revise su legislación antiterrorista, en línea con los Convenios del Consejo de Europa. Entre las agencias LSJ, CEPOL imparte formación antiterrorista a las autoridades policiales turcas, Europol ha designado un funcionario de enlace en la Delegación UE en Ankara y Eurojust colabora estrechamente con las autoridades turcas para luchar contra el fenómeno de los terroristas retornados ⁽⁷⁰⁾.

Libano y Jordania han sufrido una avalancha de refugiados sin precedentes. La Unión Europea contribuye con ayudas económicas y beneficios comerciales a aliviar en carga la presión migratoria que sufren estos países, pequeños en extensión y en número de habitantes. En el mismo informe de 2016, el Coordinador de Lucha Antiterrorista señalaba que "en septiembre de 2016 se envió al Líbano un experto en seguridad y lucha contra el terrorismo, lo que eleva a catorce el número total de expertos en las delegaciones de la UE en todo el mundo" ⁽⁷¹⁾. Sobre Jordania, el mismo informe señala que tras la celebración de un seminario de lucha antiterrorista se acordó "una hoja de ruta sobre lucha antiterrorista para intensificar la cooperación en la lucha contra el extremismo violento, la gestión de las fronteras, las infraestructuras críticas y los combatientes terroristas extranjeros" ⁽⁷²⁾. La UE desarrolla también varios proyectos de asistencia y cooperación con Jordania, incluido un programa para reforzar el Estado de Derecho en el sector de la Justicia.

La inestabilidad de Libia preocupa también enormemente a la Unión Europea. Constituye un territorio en el que el Daesh realiza continuas incursiones, además de haber afianzado en más de una ocasión un par de provincias del Califato en la zona norte del país.

Túnez aplica en la actualidad diversos programas de lucha antiterrorista en el marco de un conjunto de medidas que fueron propuestas por la Alta Representante en la primavera de 2016 y que el gobierno tunecino aceptó. Según el Coordinador UE de Lucha Antiterrorista, "la cooperación judicial en materia penal se impulsa a través de la promoción de instrumentos del Consejo de Europa, en particular del derecho penal sustantivo y la aproximación a las normas europeas sobre derechos fundamentales, incluidas las relativas a protección de datos" ⁽⁷³⁾. El mismo coordinador señala que Túnez recibe ayuda de la Unión "en el ámbito de la prevención de la radicalización, incluida la comunicación estratégica y la consolidación de las relaciones entre el Gobierno y los servicios policiales, por un lado, y la sociedad civil, por otro" ⁽⁷⁴⁾. Las autoridades policiales de Túnez reciben formación especializada de CEPOL.

En el Cuerno de África, ya señalé en mi introducción que Somalia sigue sufriendo las incursiones del grupo terrorista Al-Sabaab. En el caso de Yemen, la Unión reconoce que más del 82% de la población necesita con urgencia asistencia humanitaria y está centrada en prestar la ayuda financiera necesaria. En febrero de 2016 el Parlamento Europeo adoptó varias resoluciones sobre Yemen, en las que manifestaba su preocupación por la alarmante situación que vive el país y pedía el cese de las hostilidades ⁽⁷⁵⁾.

Por último la zona del **Sahel y Nigeria** reciben también la atención de la Unión Europea, que considera que la lucha contra el terrorismo en esta zona es una cuestión clave para controlar los flujos migratorios incontrolados y reforzar con ello la seguridad europea. El coordinador de lucha antiterrorista menciona que combatir ambos fenómenos (terrorismo, inmigración ilegal) requiere un esfuerzo añadido por parte de la Unión, los cinco países del Sahel y organizaciones internacionales y regionales como la Unión Africana y el proceso de Nuakchot. En cuanto a Nigeria, el mismo Coordinador menciona que la Unión participa activamente en la lucha contra el terrorismo de Boko Haram a través de medidas destinadas a desradicalizar a los presos encarcelados de esta organización criminal y mediante un proyecto UE-Nigeria de la UNODC para adecuar la respuesta penal frente al terrorismo a los principios del Estado de Derecho ⁽⁷⁶⁾.

IV. ALGUNAS CONCLUSIONES

Tengo mis dudas sobre si los lectores se sentirán más seguros frente al terrorismo yihadista al llegar al final de este artículo. Pero sí confío en haber podido transmitir el ingente trabajo desarrollado por las instituciones europeas para combatir esta amenaza en estrecha colaboración con las Naciones Unidas y otros muchos países alrededor del mundo.

La Unión Europea no permanece impasible frente al terrorismo no sólo por su capacidad para atentar en el corazón de las principales ciudades europeas, sino también porque el Daesh representa una clara violación de los principios y valores que inspiran el proyecto europeo y se recogen en el Art. 2 TUE :

"La Unión se fundamenta en los valores de respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a las minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres".

No tengo elementos suficientes para valorar si la Unión debe avanzar en la creación de una defensa europea que permita "responder a las amenazas externas, protegerse contra ellas y disuadir a quienes las generan" ⁽⁷⁷⁾. A falta de este elemento, que a buen seguro ocupará buena parte de los debates en los próximos años, la Unión combate el terrorismo yihadista con las armas del Estado de Derecho y en estrecha cooperación con aquellos países que comparten un sistema de valores similares a los nuestros. Allí donde el Estado de Derecho está por llegar, la Unión presta ayuda financiera, humanitaria, para la mejora de los sistemas judiciales y la protección de los derechos fundamentales, especialmente de los más desfavorecidos.

A la luz de estos principios de la Unión (proclamados en los Tratados y traducidos en tantos proyectos, estrategias y acciones concretas sobre el terreno) la política migratoria de la Unión Europea, su mala gestión ante la llegada masiva de inmigrantes y refugiados, y la pasividad de los Estados miembros provoca rubor e indignación. Ojalá que en 2017 la Unión Europea encuentre la fórmula para solucionar la situación, de manera que también inmigrantes y refugiados, se encuentren dentro o fuera de nuestras fronteras, puedan disfrutar de los principios proclamados por el Art. 21(1) TUE:

"La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional".

(1) Trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación del Plan nacional I+D *Garantías procesales de investigados y acusados: la necesidad de armonización y fortalecimiento en el ámbito de la Unión Europea* (DER2016-78096-P), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

[Ver Texto](#)

(2) Sobre el conflicto bélico que se desarrolla en el norte de Mali puede verse GUTIÉRREZ ZARZA, A.: "La destrucción del patrimonio histórico como crimen de Guerra: los Templos Sagrados de Tombuctú, Al Mahdi y la Corte Penal Internacional", en *Diario La Ley* n. 8664, 14 Diciembre 2015, ref. D-466, p. 3 y ss, y la bibliografía allí citada.

[Ver Texto](#)

(3) Daesh es el acrónimo en árabe del autoproclamado Estado Islámico de Irak y el Levante. En esta contribución me refiero indistintamente al Daesh y al Estado islámico, y utilizo también las siglas EIL en los documentos que reproduzco de las instituciones europeas.

[Ver Texto](#)

(4) Sobre los orígenes del Califato puede verse ECHEVERRÍA JESÚS, C.: *La nueva dimensión del desafío yihadista salafista*, Colección de Estudios Internacionales n. 16, año 2014/15.

[Ver Texto](#)

(5) Puede verse por ejemplo la noticia dedicada a la Gran Mezquita de Alepo en la página web del *Informal Working Group Protecting Heritage: The Judicial Dimension* (IWG Protecting Heritage) <https://protectingheritage.com/2017/01/24/the-great-umayyad-mosque-of-aleppo-715-2017/>

[Ver Texto](#)

(6) Sobre el desarrollo de este proceso penal hasta el trámite de audiencia de confirmación de cargos puede verse GUTIÉRREZ ZARZA, A.: "La destrucción del patrimonio histórico como crimen de guerra...", cit., p. 1 y ss. Acerca de la tramitación posterior de este proceso hasta la sentencia condenatoria de Al-Mahdi (que no fue recurrida) puede verse, en la página web del IWG Protecting Heritage, la noticia "Mr Al-Mahdi declared guilty of war crime of attacking religious buildings in Timbuktu", en <https://protectingheritage.com/2016/10/12/mr-al-mahdi-declared-guilty-of-war-crime-of-attacking-religious-buildings-in-timbuktu/>

[Ver Texto](#)

(7) Véase ECHEVERRÍA JESÚS, C.: *La nueva dimensión del desafío yihadista salafista*, p. 1 y ss.

[Ver Texto](#)

(8) GUTIÉRREZ ZARZA, A.: "Terrorismo yihadista, crisis migratorias, fronteras, prueba electrónica, encriptada, referéndum y otras palabras clave del espacio LSJ en 2016", en *Diario La Ley* n. 8904, 19 de enero de 2017, p. 1 y ss.

[Ver Texto](#)

(9) Sobre la dimensión exterior del espacio LSJ antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa puede verse, por todos, DE KERCHOVE, G., en la Introducción a la obra colectiva *Securité et justice: enjeu de la politique extéieure de l'Union Européenne*, coord. con WWEYEMBERG, A., Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Bruselas, 2003, p. 1 y ss, y la bibliografía allí citada.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, véase CARRAPICO, H/ TRAUNER, F.: "The external dimension of EU Justice and Home Affairs after the Lisbon Treaty: analyzing the dynamics of expansion and diversification", en *European Foreign Affairs Review*, 2012, vol. 17, p. 1 y ss; SANTOS VARA, J.: "The external dimension of the area of freedom, security and justice in the Lisbon Treaty", en *European Journal of Law Reform*, 2008, vol. 10, n. 4, p. 577 y ss.

[Ver Texto](#)

(10) Asunto C-130/10 Parlamento Europeo contra Consejo de la Unión Europea, ECLI:EU:C:2012:50.

[Ver Texto](#)

Dictamen 1/15. Solicitud de dictamen presentada por el Parlamento Europeo.

- (11) [Ver Texto](#)
-
- (12) Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Tampere de 15 y 16 de Octubre de 1999, apdos 59 a 62, bajo la rúbrica "Una acción exterior más fuerte". [Ver Texto](#)
-
- (13) Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Bruselas de 4 y 5 de Noviembre de 2004, Doc. 14292/1/04 REV1 CONCL 3, Anexo I, apartado "4. Relaciones exteriores", p. 42 [Ver Texto](#)
-
- (14) Programa de Estocolmo - Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, Doc. 2010/C 115/01, DO C 115 de 4.5.2010, apdo "7. Europa en un mundo globalizado - la dimensión exterior de la libertad, la seguridad y la justicia", p. 33 y ss. [Ver Texto](#)
-
- (15) Conclusiones del Consejo Europeo de 26 y 27 de junio de 2014, Doc. EUCO 79/14 CO EUR 4 CONCL 2 de 27.6.2014, p. 1. [Ver Texto](#)
-
- (16) COM(2015) 185 final de 20.4.2015. [Ver Texto](#)
-
- (17) COM(2016) 230 final de 20.4.2016. [Ver Texto](#)
-
- (18) COM . Al respecto véase GUTIÉRREZ ZARZA, A.: "Terrorismo yihadista, crisis migratorias...", cit., p. 4. [Ver Texto](#)
-
- (19) COM(2016) 230 final de 20.4.2016. [Ver Texto](#)
-
- (20) COM(2016) 230 final, cit., p. 1 y ss. [Ver Texto](#)
-
- (21) Estas líneas de actuación pueden verse, con detalle, en GUTIÉRREZ ZARZA, A.: "Terrorismo yihadista, crisis migratorias...", cit, p. 5 y ss. [Ver Texto](#)
-
- (22) COM(2015) 624 final de 2.12.2015. [Ver Texto](#)
-
- (23) COM(2016) 379 final de 14.6.2016, p. 16 y ss. [Ver Texto](#)
-
- (24) COM(2016) 50 final de 2.2.2016. [Ver Texto](#)
-
- (25) Decisión (2010/616/UE del Consejo de 7 de octubre de 2010. DO L 271 de 15.10.2010, p. 3. [Ver Texto](#)
-
- (26) Acuerdo de Asistencia Judicial entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América. DO L 181 de 19.7.2003, p. 34. [Ver Texto](#)
-
- (27) Acuerdo de Extradición entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América. DO L 181 de 19.7.2003, p. 27. [Ver Texto](#)
-
- (28) Sobre ambos acuerdos puede verse, con detalle, STESENS, G.: "The EU-US Agreements on Extradition and on Mutual Legal Assistance: how to bridge different approaches", en *Sécurité et justice: enjeu de la politique extérieure de l'Union européenne*, cit., p. 263 y ss. [Ver Texto](#)
-
- (29) Joint EU-US Statement following the EU-US Justice and Home Affairs Ministerial Meeting of 5 December 2016. Council of the EU, Statements and Remarks 722/16, 05/12/2016. [Ver Texto](#)
-
- (30) DO L 195 de 27.7.2010, p. 5 y ss. [Ver Texto](#)
-
- (31) Decisión 2012/472/UE del Consejo, de 26 de abril de 2012, relativa a la celebración del Acuerdo entre los Estados Unidos de América y la Unión Europea sobre la utilización y la transferencia de los registros de nombres de los pasajeros al Departamento de Seguridad del Territorio Nacional de los Estados Unidos. DO L 215, de 11.8.2012, p. 4. [Ver Texto](#)
-
- (32) Doc. 14260/16 ADD 1 EXT 1 JAI 924 CT 1 CFSP/PESC 914 COSI 183 COPS 333 ENFOPOL 400 COTER 111 SIRIS 155 FRONT 436 CATS 87 EDUC 360 cit., p. 19. [Ver Texto](#)
-
- (33) De acuerdo con el procedimiento establecido por el Art. 218 TFUE, en Consejo JAI de 20 de mayo se autorizó la firma del Acuerdo, que fue efectivamente firmado por ambas partes el 2 de junio de 2016. El Parlamento Europeo otorgó su consentimiento el 1 de diciembre del mismo año y el Consejo procedió a su aprobación al día siguiente. El Acuerdo, publicado en el Diario Oficial de 10 de diciembre de 2016, entrará en vigor a principios de 2017. Véase la Decisión (UE) 2016/2220 del Consejo de 2 de diciembre de 2016 relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo entre los Estados Unidos de América y la Unión Europea sobre la protección de los datos personales en relación con la prevención, la investigación, la detección y el enjuiciamiento de infracciones penales. DO L 336 de 10.12.2016, p. 1. [Ver Texto](#)
-
- (34) Decisión 2006/230/CE del Consejo, de 18 de julio de 2005, relativa a la celebración de un Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Gobierno de Canadá sobre el tratamiento de datos API/PNR. DO L 82, de 21.3.2006, p. 14. [Ver Texto](#)

- (35) Decisión 2012/381/UE del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y Australia sobre el tratamiento y la transferencia de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) por los transportistas aéreos al Servicio de Aduanas y de Protección de Fronteras de Australia. DO L 186 de 14.7.2012, p. 3. [Ver Texto](#)
-
- (36) Propuesta de Decisión del Consejo sobre la celebración del Acuerdo entre Canadá y la Unión Europea sobre el tratamiento y la transferencia de datos del registro de nombres de los pasajeros. COM(2013) 528 final. [Ver Texto](#)
-
- (37) ECLI:EU:C:2016:656 [Ver Texto](#)
-
- (38) Conclusiones Abogado General, cit., párr. (9) in fine. [Ver Texto](#)
-
- (39) COM(2015) cit., p. 5. [Ver Texto](#)
-
- (40) Doc. 15391/1/16 cit., p. 10. [Ver Texto](#)
-
- (41) COM(2016) 230final de 20.4.2016, cit., p. 18. [Ver Texto](#)
-
- (42) COM(2015) 185 final de 28.4.2015, cit., p. 5. [Ver Texto](#)
-
- (43) Puede verse muy especialmente la obra colectiva coordinada por PI LLORENS, M/ ZAPATER DUQUE, E.: *La dimensión exterior de las agencias del espacio de Libertad, Seguridad y Justicia*, edit. Marcial Pons 2014. [Ver Texto](#)
-
- (44) Reglamento (UE) 2016/794 de 11 de mayo de 2016 relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol), DO L 135 de 24.5.2016, p. 53. [Ver Texto](#)
-
- (45) Doc.14260/16 ADD 1 EXT 1, cit., p. 6. [Ver Texto](#)
-
- (46) Doc. 12393/16. [Ver Texto](#)
-
- (47) Deben también tenerse en cuenta los Arts. 346 y 347 contenidos en la Séptima Parte TFUE, sobre "Disposiciones generales y finales". [Ver Texto](#)
-
- (48) *Joint Staff Working Paper "Strengthening ties between CSDP and FSJ actors. Proposals for a way ahead"*, SEC(2011) 560 final de 5.5.2011. [Ver Texto](#)
-
- (49) Me refiero a los documentos del Consejo ST 14130 2012 INIT (primer informe), 16039 2013 INIT (segundo informe), 14854 2014 (tercer informe) y 14322 2015 (cuarto informe), algunos de los cuales aún no son accesibles al público. [Ver Texto](#)
-
- (50) *CMPD Food for Thought Paper "From strengthening ties between CSDP/FSJ actors towards more security in Europe"*, Doc ST 10934 2016 INIT (no accesible al público). [Ver Texto](#)
-
- (51) Conclusiones del Consejo Europeo de 19 y 20 Diciembre 2013. Doc. EUCO 217/13 CO EUR 15 CONCL 8 de 20.12.2013, p. 4. [Ver Texto](#)
-
- (52) Anexo a las Conclusiones del Consejo Europeo de 26 y 27 de Junio 2014, cit., p. 20. [Ver Texto](#)
-
- (53) Conclusiones del Consejo sobre la PESC. Doc. 8971/15 CSDP/PSDC 283 COPS 152 CFSP/PESC 164 POLMIL 65 CIVSOM 89 , Anexo, p. 3. [Ver Texto](#)
-
- (54) Doc. 10715/16 cit., p. 14. [Ver Texto](#)
-
- (55) La Estrategia Global fue analizada por el Consejo de Asuntos Exteriores de 17 de octubre de 2016, tras el cual la Alta Representante propuso el 14 de noviembre un Plan de Acción que sirvió al Consejo de Asuntos Exterior de 14 de noviembre de 2016 para identificar una serie de prioridades, que fueron refrendadas en el Consejo Europeo de 15 de diciembre de 2016. Conclusiones del Consejo sobre la aplicación de la Estrategia global de la UE en materia de Seguridad y Defensa (14 de noviembre 2016). Doc. 14149/16 CFSP/PESC 906 CSDP/PSDC 637 COPS 327 POLMIL 127 CIVCOM 219 Anexo, p.2. Sobre la confirmación de las prioridades en el Consejo Europeo de diciembre de 2016 véase el Doc. EUCO 34/16 CO EUR 10 CONCL 5 de 15.12.2016. [Ver Texto](#)
-
- (56) Doc. 19715/16 cit., p. 16. [Ver Texto](#)
-
- (57) La Estrategia, solo disponible en ingles, puede consultarse en el Anexo del Anexo al documento 7267/15 COPS 76 COMAG 50 COMEM 58 PESC 296 CSDP 144 COHAF 34 SY 4 de 16.3.2015, p. 12 y ss. [Ver Texto](#)
-
- (58) Doc. 7267/15 citado en la nota anterior, p. 2 y ss.

[Ver Texto](#)

(59) Doc. 9105/16 COPS 153 MAMA 81 MOG 62 CFSP/PESC 404 COHAFA 35 SY 4 COTER 55 de 23.5.2016.

[Ver Texto](#)

(60) Doc. 9105/16 cit., p. 10, y doc. 7267/15 cit., p. 19.

[Ver Texto](#)

(61) Doc. 9105/16 cit., p. 10.

[Ver Texto](#)

(62) Doc. 9105/16, cit., p. 11.

[Ver Texto](#)

(63) Doc. 9105/16 cit., p. 10.

[Ver Texto](#)

(64) Doc. 7267/15 cit., p. 19.

[Ver Texto](#)

(65) Conclusiones de 2015, p. 2.

[Ver Texto](#)

(66) Véase entre otros documentos el n. 9105/16, cit., p. 4: "la UE insta al régimen y a todas las partes en el conflicto a que concedan acceso humanitario pleno y pongan fin a las trabas para la prestación de ayuda rápida y constante, inclusive de material médico. Al régimen le corresponde la responsabilidad principal del uso del hambre de la población civil mediante el sitio de zonas pobladas como táctica de guerra, lo que es contrario al Derecho internacional. La UE insta a la liberación inmediata de toda persona privada arbitrariamente de libertad, especialmente mujeres y niños, y al respeto, por todas las partes en Siria, de los derechos humanos para todos, incluidas las minorías religiosas y étnicas".

[Ver Texto](#)

(67) Doc. 9105/16, p. 7.

[Ver Texto](#)

(68) Doc. 9105/16, p. 8.

[Ver Texto](#)

(69) Doc. 9105/16, p. 8.

[Ver Texto](#)

(70) Doc. 14260/16 ADD 1 EXT 1, cit., p. 33.

[Ver Texto](#)

(71) Doc. 144260/16 ADD 1 EXT 1, cit., p. 31.

[Ver Texto](#)

(72) Doc. 14260/16 ADD 1 EXT 1, cit., p. 32.

[Ver Texto](#)

(73) Doc. 14260/16 ADD 1 EXT 1, cit., p. 31

[Ver Texto](#)

(74) Doc. 14260/16 ADD 1 EXT 1, cit., p. 31.

[Ver Texto](#)

(75) Pueden verse, entre otras, la Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de febrero de 2016, sobre la situación humanitaria en Yemen (2016/2515(RSP))

[Ver Texto](#)

(76) Doc. 14260/16 ADD 1 EXT 1, cit., p. 38.

[Ver Texto](#)

(77) Al respecto, véase el Plan de Acción Europeo de Defensa contenido en el documento COM(2016) 950 final de 30.11.2016.

[Ver Texto](#)