

Importantes avances legislativos en la política antiterrorista de la UE

Javier Albaladejo | Comisario principal del Cuerpo Nacional de Policía, actualmente destinado como consejero del Ministerio de Interior en la Representación Permanente de España ante la UE

Durante el mes de marzo del presente año, se ha culminado la adopción de tres iniciativas legislativas de gran importancia en la lucha de la UE y sus Estados miembros contra el terrorismo. Tras los atentados sufridos en Francia y Bélgica durante 2015 y 2016 el Consejo de la UE aprobó un Plan de Acción que contenía un conjunto de medidas para mejorar la eficiencia de la lucha antiterrorista, desde un enfoque global y multidisciplinar.

Entre ellas, se encontraban tres iniciativas legislativas que debían ser adoptadas por el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE, de conformidad con el procedimiento legislativo previsto en los Tratados. En concreto, se han adoptado: la Directiva sobre el terrorismo; la Directiva relativa a las armas de fuego; y el Reglamento que modifica el Código Europeo de Fronteras.

Los antecedentes y el contexto

Los actuales desafíos de seguridad interior a los que se enfrentan la UE y sus Estados miembros, en los ámbitos del terrorismo, la delincuencia organizada y de la crisis migratoria, han puesto en evidencia la necesidad de mejorar y reforzar algunos de los mecanismos ya existentes, modificando las disposiciones legislativas correspondientes.

Algunos de estos mecanismos son de carácter horizontal, ya que afectan tanto al ámbito del terrorismo como al de otros fenómenos delictivos, como el control más efectivo de las armas de fuego o de las fronteras. Por el contrario, otros son de carácter específico para el terrorismo, como la legislación penal para combatirlo. La normativa ahora adoptada complementa las lagunas detectadas, adaptándola a las nuevas necesidades de seguridad surgidas en tres ámbitos materiales concretos: el control de fronteras; el control de las armas de fuego; y la legislación penal antiterrorista.

Las nuevas disposiciones legales: (a) la Directiva sobre terrorismo

En el año 2002 la UE consiguió un logro histórico, en un proceso impulsado y con una participación decisiva de España desde el primer momento, como fue que por primera vez un organismo internacional consiguiera alcanzar una definición del delito de terrorismo. Lo hizo mediante una disposición legislativa (Decisión marco) adoptada de conformidad con las disposiciones del Tratado de Niza.

Además, aquella disposición establecía también un logro fundamental, la obligación de todos los Estados miembros de la UE de incorporar las conductas consideradas como terroristas en sus respectivas legislaciones penales, tipificando como delito de terrorismo dichas conductas y estableciendo las penas correspondientes conforme a unos mínimos y máximos prefijados.

Posteriormente, en el año 2005 se adoptó una Decisión del Consejo por la que se regulaba el intercambio de información entre las autoridades judiciales y policiales de los Estados miembros, así como con la Oficina Europea de Policía (Europol) y con las Unidad de Cooperación judicial de la UE (Eurojust), en el ámbito de los delitos de terrorismo.

La evolución de la amenaza terrorista en los últimos años, especialmente, aunque no únicamente, el fenómeno de los denominados “combatientes terroristas extranjeros”, había puesto de manifiesto la necesidad de tipificar como delito determinadas conductas asociadas al mismo, para que las autoridades competentes pudieran ser más eficientes en su lucha contra esta lacra criminal.

Las investigaciones sobre los procedimientos operativos de estos grupos terroristas habían puesto de manifiesto que determinadas conductas, realizadas por personas relacionados con los mismos, no encajaban en los supuestos previstos en la normativa citada. En consecuencia, se han acordado nuevos tipos penales que ahora deberán ser incluidos en las respectivas legislaciones nacionales penales de cada Estado miembro.

Igualmente, se ha decidido modificar la Decisión de 2005 para mejorar determinados aspectos del intercambio de información entre las autoridades competentes en el ámbito de la lucha contra el terrorismo. España, convencida de la necesidad y oportunidad de esta reforma, ya había anticipado la inclusión de la mayoría de las nuevas medidas adoptadas en el Código Penal español, mediante la reforma del mismo de 2015.

(b) La Directiva sobre el control de armas de fuego

La utilización de armas de fuego por elementos terroristas y otros delincuentes ordinarios hace absolutamente necesario regular de forma adecuada su control por las autoridades competentes. La existencia de un mercado lícito de este tipo de armas de fuego obliga a establecer una regulación equilibrada entre las necesidades legítimas del sector con las necesidades de seguridad necesarias para evitar un uso criminal de las mismas.

“La existencia de un mercado lícito de armas de fuego obliga a establecer una regulación equilibrada”

La nueva Directiva actualiza las disposiciones ya existentes en esta materia, siendo considerada por muchos Estados una pieza esencial para garantizar la seguridad de los ciudadanos en la UE. La nueva regulación reforzará las normas de control sobre las armas legalmente poseídas y dificultará el desvío de estas hacia actividades terroristas y de delincuencia. España ya contaba en su legislación nacional con muchas de las disposiciones ahora incluidas en la legislación de la UE, por lo que su impacto será mínimo.

Cabe destacar que se establecen disposiciones relativas al mercado de las armas más exigentes que las actuales, con la finalidad de permitir la adecuada trazabilidad de las mismas durante todo su periodo vital. Además, se mejoran los mecanismos de intercambio de información en este ámbito.

(c) El Reglamento que modifica el Código Europeo de Fronteras

Debe tenerse en cuenta, con carácter previo, que el Código Europeo de Fronteras, adoptado mediante un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo de la UE, se aplica sólo a las denominadas fronteras exteriores del Espacio Schengen. Las nuevas necesidades de la UE y sus Estados miembros, tanto desde el punto de vista de la seguridad como del control adecuado de la inmigración hacían absolutamente necesaria esta actualización del Código.

La modificación obligará a los Estados miembros a llevar a cabo controles sistemáticos de todas las personas, incluidas aquellas que disfrutaban del derecho a la libre circulación, lo que no se hacía hasta el momento, ya que hasta ahora los Estados miembros estaban obligados a someter a controles sistemáticos sólo a los nacionales de terceros países, que no tuvieran derecho a la libre circulación de conformidad con las disposiciones pertinentes de la UE, realizando además las comprobaciones oportunas en las bases de datos correspondientes.

A partir de ahora, los datos de las personas que crucen la frontera exterior se contrastarán con los que figuran en bases de datos de interés policial, como por ejemplo el Sistema de Información Schengen o la base de datos de Interpol sobre documentos de viaje extraviados o sustraídos. La obligación se aplicará a la entrada y salida de todas las fronteras exteriores del Espacio Schengen, tanto terrestres, como aéreas y marítimas.

“Los datos de las personas que crucen la frontera exterior se contrastarán con los que figuran en bases de datos de interés policial”

La nueva regulación prevé alguna excepción, los denominados controles selectivos, en el caso de que esas consultas sistemáticas para las personas que disfrutaban del derecho a la libre circulación, puedan llevar a un impacto desproporcionado en el flujo del tráfico en la frontera terrestre o marítima. Se establece como condición que este tipo de controles no conlleve riesgos para la seguridad interior del Espacio Schengen.

En el caso de las fronteras aéreas, los Estados miembros sólo podrán utilizar esta excepción, realizando controles selectivos durante un período transicional de seis meses desde la entrada en vigor de la nueva normativa, período que se podrán extender hasta los 18 meses en casos “excepcionales y específicos” en el caso de que haya problemas de infraestructura que requieran un período más largo para aplicar los cambios necesarios.

Los controles sistemáticos permitirán también a las autoridades asegurar que toda persona que acceda a la UE no esté considerada como una amenaza a la política

pública, la seguridad interna o la salud pública. Esta nueva normativa entrará en vigor el próximo 7 de abril de 2017.

Conclusiones

La adopción de los mencionados tres actos legislativos de la UE, precisamente en este momento, en el contexto actual en el que algunos cuestionan la UE o predicen su futura desaparición, debe ser especialmente valorado por varias razones.

Primero, fortalece aún más el modelo de seguridad con el que ya cuentan la UE y sus Estados miembros, mejorando los mecanismos ya existentes, en un proceso continuo de adaptación a las nuevas amenazas y necesidades, en base a una planificación estratégica sistemática previa. Conviene recordar que las medidas ahora aprobadas forman parte del conjunto de actuaciones decididas por el Consejo de la UE para mejorar la eficiencia de la lucha contra el terrorismo.

En segundo lugar, la naturaleza legislativa de los actos adoptados debe ser resaltada como un logro de especial importancia. De todos es conocida la mayor complejidad y dificultad de adoptar medidas de esta naturaleza legislativa, que vinculan a todos los Estados miembros a su aplicación obligatoria, frente a medidas de otra naturaleza que suponen simples recomendaciones. Los colegisladores europeos, tanto Parlamento como Consejo, han sido capaces de encontrar en esta ocasión un acuerdo aceptable para todos en tres ámbitos especialmente sensibles.

Finalmente, cabe señalar que el modelo de seguridad de la UE y sus Estados miembros, el más avanzado del mundo, como demuestran continuamente los datos de estadística criminal si se compara con los de otras regiones del mundo, sigue reforzándose y mejorando, sin perjuicio de que una crítica constructiva nos señale amplios campos de mejora del mismo.