



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 20.10.2004

COM (2004) 698 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO
EUROPEO**

Prevención, preparación y respuesta a los ataques terroristas

ÍNDICE

1.	Introducción	3
2.	Sociedad civil y lucha contra el terrorismo.....	3
2.1.	Defensa de los derechos fundamentales contra la radicalización violenta	4
2.2.	Diálogo entre los sectores público y privado en torno a la seguridad.....	4
2.3.	Víctimas del terrorismo.....	4
2.4.	Hacer del 11 de marzo el día del debate cívico y democrático sobre los medios para garantizar la libertad.....	5
3.	Un planteamiento integrado sobre la prevención, preparación y respuesta a los ataques terroristas en el ámbito comunitario.....	5
3.1.	Políticas comunitarias en la lucha contra el terrorismo	5
3.2.	Cooperación exterior.....	6
3.3.	Integración de los sistemas europeos y nacionales	7
3.4.	Comunicación de las autoridades con el público	7
3.5.	Vínculos con los servicios policiales	8
3.6.	Prioridad para la investigación en materia de seguridad.....	8
3.7.	Papel del sector privado	9
3.8.	Explosivos.....	9

1. INTRODUCCIÓN

Como consecuencia del atentado terrorista que golpeó Madrid y la Unión Europea en su conjunto el 11 de marzo, el Consejo Europeo estableció¹ un grupo de objetivos estratégicos que, desde entonces, han inspirado la lucha de la Unión contra el terrorismo.

En su reunión del 18 de junio de 2004² el Consejo Europeo aprobó *el Plan revisado de acción de la UE contra el terrorismo*. La prevención, preparación y respuesta efectivas de la Unión ante los ataques terroristas constituyen objetivos globales reflejados en numerosas medidas y acciones de largo alcance recogidas en el Plan de acción, al cual la Comisión hizo una contribución decisiva³. En esta reunión, el Consejo Europeo identificó varios problemas prioritarios que deben abordarse antes de finales de 2004: prevención y gestión consecuente de los ataques terroristas, protección de las infraestructuras básicas y financiación del terrorismo.

Esta Comunicación, y las tres Comunicaciones individuales adoptadas simultáneamente por la Comisión⁴ sobre cada una de las áreas mencionadas, responden a estas peticiones del Consejo Europeo y aspiran a contribuir a la preparación, en colaboración con el Consejo, de la reunión del Consejo Europeo de 17 de diciembre de 2004.

2. SOCIEDAD CIVIL Y LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

Los derechos a la vida, a la libertad y a la seguridad⁵ se encuentran entre los derechos humanos más valorados o incluso los más importantes⁶. El terrorismo es una amenaza para todos ellos. La preservación de esos derechos es una tarea fundamental que requiere, en nuestras democracias, la participación de todos los actores sociales. Así pues, no es bastante con la integración de las políticas europeas: éstas deben ser también inclusivas e implicar a los Parlamentos, los agentes económicos, las organizaciones de la sociedad civil y a todos los ciudadanos europeos.

La protección de la vida, la seguridad y la libertad requiere, en nuestros tiempos, soluciones, medios y planteamientos nuevos. Si se pretende impedir a los terroristas el uso de la libertad contra la propia libertad, el conjunto de la sociedad necesitará participar en la definición y el desarrollo de nuevas herramientas y nuevos controles: las herramientas más efectivas necesarias para luchar contra el terrorismo global y los nuevos controles efectivos necesarios

¹ Declaración del Consejo Europeo sobre la lucha contra el terrorismo del 25 de marzo de 2004, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/79637.pdf

² CONSEJO EUROPEO DE BRUSELAS - 17 Y 18 DE JUNIO DE 2004 - CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA, 10679/2/04 REV2, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/81742.pdf>

³ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, "Compendio de acciones contra el terrorismo: Contribución de los servicios de la Comisión", SEC (2004) 669 del 25 de mayo de 2004

⁴ Comunicaciones de la Comisión sobre "La prevención y la lucha contra la financiación del terrorismo a través de medidas para mejorar el intercambio de información, aumentar la transparencia y mejorar la trazabilidad de las transacciones financieras" [COM (2004) 700], "La prevención y gestión de las medidas en la lucha contra el terrorismo" [COM (2004) 701], y "Protección de las infraestructuras básicas en la lucha contra el terrorismo" [COM (2004) 702],

⁵ Artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: "Toda persona tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona".

⁶ Véase el artículo 2.1 " Toda persona tiene derecho a la vida " y 6 " Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad" de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, http://www.europarl.eu.int/charter/pdf/text_es.pdf

para mantener el equilibrio entre la seguridad colectiva y la libertad individual. Los objetivos de seguridad deben sin embargo seguir siendo compatibles con los principios que sustentan las libertades fundamentales así como con las normas internacionales relativas a la libertad de iniciativa empresarial y de intercambios comerciales. Debe garantizarse estrictamente en la UE y también por nuestros socios comerciales la confidencialidad de los datos individuales y comerciales obtenidos por razones de seguridad.

2.1. Defensa de los derechos fundamentales contra la radicalización violenta

La lucha contra la radicalización violenta en nuestras sociedades y el propósito de impedir las condiciones que favorecen la incorporación de nuevos terroristas deben ser prioridades fundamentales en una estrategia para la prevención del terrorismo. La Comisión se propone contribuir a los trabajos en este ámbito en el Consejo en 2005 basándose, entre otros elementos, en la experiencia del Observatorio europeo del Racismo y la Xenofobia, en expertos en la materia e investigadores. Su objetivo será, por una parte, establecer dónde pueden desempeñar las políticas europeas y los instrumentos un papel preventivo contra la radicalización violenta y, por otra, examinar cómo proteger mejor los derechos fundamentales y las libertades previstas en el Tratado constitucional europeo contra aquéllos –quién sea– que intenten atacarlos a través de la violencia y del terror.

2.2. Diálogo entre los sectores público y privado en torno a la seguridad

Dado el importante papel del sector privado en la prevención, preparación y respuesta a los ataques terroristas mostrado en cada una de las tres otras contribuciones para la preparación del Consejo Europeo de diciembre de 2004, la Comisión considera necesario prever un "diálogo entre los sectores público y privado en materia de seguridad" con representantes de asociaciones europeas, nacionales y sectoriales además de otras organizaciones representativas. Esto debería asentarse sobre el trabajo anterior en este ámbito y sobre las asociaciones existentes, especialmente por lo que se refiere al establecimiento de asociaciones públicas/privadas para abordar la delincuencia organizada. No debería implicar la creación de nuevas estructuras sino una oportunidad para ambas partes de entablar un diálogo productivo con el fin de equilibrar las necesidades de seguridad en Europa con la exigencia de no interrumpir la circulación de bienes y servicios respetando al mismo tiempo la confidencialidad de los datos individuales y comerciales obtenidos con fines de seguridad al mismo tiempo que se vincula el impacto sobre las empresas e industrias con las medidas propuestas destinadas a la reducción de los riesgos de seguridad.

2.3. Víctimas del terrorismo

El apoyo a las víctimas y a sus familias así como las contribuciones a los esfuerzos de rehabilitación deben formar parte integrante de la respuesta a los ataques terroristas en una sociedad unida por la solidaridad. El 25 de marzo, el Consejo Europeo instó a la Comisión a que, con carácter urgente, *“garantice la asignación de los fondos disponibles en el presupuesto de 2004 para apoyar a las víctimas del terrorismo”*.

La Comisión está actualmente trabajando en diferentes aspectos de esta respuesta y ejecutando un proyecto experimental acordado por el Parlamento para apoyar la financiación de proyectos destinados a ayudar a la rehabilitación de las víctimas y a aumentar la conciencia del público sobre la amenaza terrorista.

Además, deberá preverse un mecanismo para compartir la carga económica entre toda la Unión Europea ante un acontecimiento que cause daños extremos, tales como los ataques

contra el World Trade Center de Nueva York,. Al hacer realidad esta solidaridad, el Estado miembro afectado podrá hacer frente más fácilmente a las consecuencias de un ataque de tal magnitud. La Comisión está estudiando diversas opciones para tal mecanismo con vistas a una posible propuesta a mediados de 2005.

2.4. Hacer del 11 de marzo el día del debate cívico y democrático sobre los medios para garantizar la libertad

La Comisión se propone honrar la memoria de las víctimas del ataque del 11 de marzo de 2004 a través de ceremonias que se llevarán a cabo en el primer día europeo de las víctimas del terrorismo, el 11 de marzo de 2005. La Comisión considera que la mejor manera de contribuir a ello, será ayudando a hacer de éste un día de debates cívicos y democráticos en torno a la manera de proteger la libertad. En los días posteriores al 11 de marzo, los millones de ciudadanos europeos de todos los Estados miembros mostraron su solidaridad, compromiso, valor y confianza en las instituciones nacionales y europeas. La Unión debe honrar esta madurez democrática y contribuir a un debate informado sobre los delicados equilibrios que hay que mantener si Europa quiere compaginar el más alto nivel de seguridad pública con la protección más estricta de las libertades y garantías propias de Europa. La Comisión está dispuesta a contribuir, en cooperación con el Consejo, a la elaboración de un Informe conmemorativo dirigido a los Parlamentos europeos, nacionales y otros, así como a los ciudadanos europeos en general, en el que se expliquen las medidas tomadas por Europa entre 11 de marzo de 2004 y 11 de marzo de 2005 y el estado respectivo de aplicación a nivel europeo y nacional además de definir los principales desafíos planteados. Tal informe, dedicado a la memoria de las víctimas del terrorismo, podría contener como prefacio un mensaje del Consejo Europeo.

3. UN PLANTEAMIENTO INTEGRADO SOBRE LA PREVENCIÓN, PREPARACIÓN Y RESPUESTA A LOS ATAQUES TERRORISTAS EN EL ÁMBITO COMUNITARIO

3.1. Políticas comunitarias en la lucha contra el terrorismo

En su reunión del 18 de junio de 2004, el Consejo Europeo resaltó la importancia de un planteamiento integrado en la lucha contra el terrorismo y subrayó la conveniencia de hacer uso de los amplios instrumentos de los que dispone la Unión Europea. La Comisión suscribe completamente esta opinión, que guía su propio trabajo.

El proyecto de Tratado constitucional suprime el tercer pilar y, con pocas excepciones, integra el ámbito de Justicia e Interior en otras políticas de Unión. La Comisión ha adquirido una considerable experiencia en el primer pilar, concretamente, en las áreas para las cuales el Consejo Europeo de junio ha pedido su contribución. Esto abre la vía hacia una adaptación institucional sin dificultades en las áreas en las que la Comisión, tras la entrada en vigor del Tratado, desempeñará su papel político tradicional de preparación y ejecución. La Comisión considera que la consistencia y la eficacia en la lucha contra el terrorismo pueden solamente lograrse apoyando una mejor integración de la cooperación policial y judicial en nuestras políticas globales.

Cada una de las tres otras comunicaciones que forman parte de la contribución actual, abordan las maneras en que la Comisión, con sus actuales herramientas y, en algunos casos, equipada con otras nuevas, podría aumentar la prevención, preparación y respuesta de Europa a los ataques terroristas y, más concretamente, en relación con la financiación terrorista, la

prevención y la gestión de las consecuencias además de la protección de las infraestructuras básicas en la lucha contra el terrorismo. También destacan la importancia de varios requisitos fundamentales que se sustentan sobre numerosos instrumentos y medios encontrados a través de un amplio espectro de políticas comunitarias.

Las siguientes acciones ilustran la integración de los objetivos de seguridad en numerosas políticas comunitarias con vistas a la prevención, preparación y respuesta a los ataques terroristas. No es una lista exhaustiva de todas las áreas políticas a las que la Comisión está contribuyendo en la actualidad directamente con vistas a la aplicación del Plan de acción de la Unión contra el terrorismo. Tal lista, y la de los demás ámbitos políticos en los que la Comisión trabaja para aplicar las estrategias prioritarias fijadas por el Consejo Europeo el 25 de marzo, incluirían áreas tan diferentes como el transporte, la energía y el espacio.

3.2. Cooperación exterior

El Consejo Europeo puso de relieve en su reunión del 18 de junio *“la necesidad de lograr que la lucha contra el terrorismo se integre plenamente en la política de relaciones exteriores de la UE y pide que se presenten propuestas concretas al Consejo Europeo de diciembre sobre la manera en que podría alcanzarse dicho objetivo con la máxima eficacia”*.

La Comisión está trabajando en colaboración con el Consejo Europeo sobre cómo incorporar la lucha contra el terrorismo en los diversos elementos de la política de relaciones exteriores de la UE. Como primera contribución, los servicios de la Comisión han presentado un documento no oficial, *“Commission's Counter-Terrorism Technical Assistance Strategy”* (“Estrategia de la Comisión en materia de asistencia técnica en relación con la lucha contra el terrorismo”).

Este documento establece el fundamento de la política estratégica para desarrollar la contribución de la Comisión al planteamiento global de la UE de proporcionar asistencia en la lucha contra el terrorismo a terceros países y regiones. La estrategia se sustenta en que la asistencia comunitaria debería construirse sobre la cooperación y la ayuda existentes y caracterizarse por un planteamiento de colaboración con los países beneficiarios; debería centrarse en áreas de ventaja comparativa comunitaria –en términos geográficos, con un énfasis particular en una concepción amplia de la vecindad europea- y, en términos temáticos, contribuyendo a un refuerzo institucional a más largo plazo, necesario para asegurar unos resultados duraderos y que cubra áreas prioritarias de la resolución nº 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tales como la cooperación policial y judicial, la legislación y las prácticas en el sector financiero y la gestión aduanera.

La Comisión seguirá desarrollando todos los aspectos relativos a la seguridad energética y al transporte en el contexto de la lucha contra el terrorismo, que incluirá en la programación de la ayuda exterior y la cooperación con terceros países. Es necesario que el nivel de seguridad en términos de infraestructura y procedimientos entre los vecinos de la Unión Europea y los terceros países con los cuales la Unión ha mantenido relaciones comerciales sea el mayor posible. En todo caso, debería adecuarse a las normas establecidas a nivel internacional.

Para evitar volver a pasar a través del escáner o inspeccionar de nuevo las importaciones, los bienes o las personas a su llegada o en tránsito, los acuerdos mutuos de reconocimiento sobre la aplicación de las medidas internacionales acordadas deberían ser convenidos conjuntamente y elaborados por la Comisión antes de ser propuestos a los Estados miembros para su aprobación. Las evaluaciones paritarias de estos sistemas respectivos deberían llevarse a cabo regularmente.

La Comisión también prevé contribuciones adicionales sobre otros aspectos del planteamiento de la UE acerca de la integración de la lucha contra el terrorismo en sus relaciones exteriores, a saber: el desarrollo del diálogo cultural con el mundo islámico y abordar los factores subyacentes del terrorismo así como los vínculos entre la delincuencia organizada internacional y el terrorismo.

Por otra parte, existen vínculos importantes con el trabajo que se está llevando a cabo en cooperación con el Consejo en el campo de la no proliferación de armas de destrucción masiva incluidas medidas relacionadas con bienes de doble uso y controles de exportación.

Es también importante observar que los problemas relacionados forman una parte importante de los programas multilaterales y bilaterales de cooperación en los que participa la Comisión.

3.3. Integración de los sistemas europeos y nacionales

Si Europa pretende garantizar la seguridad de sus ciudadanos a los niveles más altos posibles debe poder beneficiarse de la mejor información y de la mejor experiencia allí donde éstas se encuentren.

La Comisión ha desarrollado varios sistemas de alerta rápida y un sistema de protección civil que permite la expresión concreta, coordinada y efectiva de la solidaridad en caso de urgencias, incluidas las de origen terrorista. El servicio de guardia permanente de la Dirección de Seguridad de la Comisión funciona 24 horas al día los 7 días de la semana y cuenta con el personal adecuado. Actúa como punto único de contacto para la mayoría de los sistemas de alerta. Además, existen centros de mando y células de crisis en diversos servicios, que se activan en caso de alerta y que están ligados a estructuras análogas en todos los Estados miembros de la Unión. La Comisión está considerando ahora activamente el establecimiento de una estructura central que vincule adecuadamente todos los subsistemas y acoja, en caso de crisis, los equipos conjuntos que reunirán toda la información y experiencia pertinentes.

Son necesarios procesos análogos de refuerzo e integración a nivel europeo, que de hecho ya se están llevando a cabo en las áreas de la lucha contra la financiación del terrorismo – por ejemplo, acceso en tiempo real por las fuerzas de policía y los servicios de inteligencia a las bases de datos de las instituciones financieras sobre personas y transacciones.

Además, por lo que se refiere al empeño de garantizar la seguridad de la cadena de suministro, la Comisión ha hecho una propuesta al Consejo y al Parlamento con el fin de contar con un mejor sistema de alerta para los intercambios de mercancías con el fin de garantizar un mejor control de todos los movimientos sospechosos sin perjudicar el flujo normal del comercio.

3.4. Comunicación de las autoridades con el público

Si las comunicaciones internas entre autoridades son fundamentales en el caso de un ataque terrorista o de cualquier emergencia de estas características, una buena comunicación con el público puede ser igualmente importante. Como ha demostrado el corte de electricidad en Italia, la incapacidad de establecer comunicaciones adecuadas con el público puede dar lugar a conflictos e incluso a casos de histeria colectiva. Igualmente, el fracaso a la hora de atender importantes señales del público puede causar calamidades que se podrían haber previsto o atenuado.

Las buenas comunicaciones con el público requieren procedimientos y sistemas de tratamiento de la información modernos y actualizados que se adapten a las nuevas amenazas.

Sistemas eficaces de comunicación e información pueden permitir detectar y analizar rápidamente un acontecimiento e informar a la población de las zonas afectadas. Se trata pues de instrumentos clave para prevenir y limitar las consecuencias de las posibles amenazas o ataques. Varios Estados miembros están probando actualmente sistemas de alerta al público y se están probando o ya se han puesto en marcha nuevos dispositivos técnicos como la difusión celular de teléfonos móviles.

El nuevo contexto de seguridad a escala mundial y la rápida evolución de las tecnologías plantean importantes retos a la seguridad pública y a los servicios de comunicación urgente. La Comisión trabaja actualmente en la creación de un foro de usuarios compuestos de funcionarios especializados en estos ámbitos. Este foro permitirá instaurar un diálogo más fluido entre los operadores de los servicios de emergencia y las autoridades en relación con los sistemas interoperativos de tratamiento de las emergencias y los nuevos modelos en el ámbito de los sistemas y los procedimientos de alerta al público.

3.5. Vínculos con los servicios policiales

El segundo requisito se refiere a la participación de los servicios policiales y de seguridad interior, que pueden tener que intervenir en todos los ámbitos mencionados. Su participación es capital en la lucha contra la financiación del terrorismo, muy deseable por lo que se refiere a la realización de estudios en torno a la vulnerabilidad y la elaboración de normas para la protección de las infraestructuras básicas e inevitable en distintos grados para hacer frente a los ataques terroristas.

No obstante, el reparto de las tareas de alerta entre los sistemas comunitarios y los servicios policiales y de seguridad interior de los Estados miembros puede y, en opinión de la Comisión, debería mejorarse sensiblemente. Estos servicios deberían tener acceso a las alertas previstas por los distintos sistemas europeos y deberían también ser capaces de contribuir proporcionando información pertinente. Según la Comisión, Europol debería acoger un dispositivo de alerta policial (la red de los servicios de policía) que se conectaría a otros sistemas de alerta y de respuesta rápidos. Su participación se llevaría a cabo dentro de los límites del Convenio Europol.

La Comisión opina también que Europol debería desempeñar un papel principal en la aplicación del programa europeo de protección de las infraestructuras básicas cuya preparación se propone concluir a lo largo de 2005.

La Comisión estima que Europol, Eurojust y otras autoridades competentes deben tener acceso a la información más reciente y completa con el fin de luchar eficazmente contra la financiación del terrorismo. Todos los protagonistas a nivel nacional, europeo e internacional deberían estar dispuestos a intercambiar información relativa a los actos terroristas, incluida la participación en las actividades de un grupo terrorista mediante cualquier tipo de financiación.

3.6. Prioridad para la investigación en materia de seguridad

La Comisión estima que la Unión debe adoptar medidas decisivas, tanto a nivel cuantitativo como cualitativo, para reforzar considerablemente la investigación científica y tecnológica en materia de seguridad.

Las cuestiones relativas a la protección civil (incluidas la bioseguridad y la protección contra los riesgos vinculados a ataques terroristas) y a la gestión de las crisis están cubiertas por el apartado "Apoyo científico a las políticas" del VI Programa marco de investigación. Además de las iniciativas en curso, la Comisión ha adoptado recientemente una Comunicación sobre la

"Investigación en el ámbito de la seguridad: próximas etapas", inspirándose en un informe redactado por un grupo de personalidades en el ámbito de la investigación en materia de seguridad. Este informe preconiza conceder una financiación suplementaria de mil millones de euros al año para un Programa de Investigación sobre la seguridad de la Unión Europea a partir de 2007. La Comisión ha tomado nota de la recomendación del Grupo de personalidades en el sentido de que la investigación en materia de seguridad debe contar con un nivel de recursos adecuado. Su seguimiento presupuestario y político en las perspectivas financieras se ha guiado en esta dirección.

Un programa de estas características permitiría reforzar considerablemente las actividades en numerosos ámbitos, varios de los cuales son necesarios para responder a las exigencias de la lucha contra la financiación del terrorismo, la protección de las infraestructuras básicas y el desarrollo de la gestión de las consecuencias. Además, la importancia que otorga el programa TSI a la ciberseguridad seguirá siendo esencial ya que la "e-economía" requiere un desarrollo paralelo de la "e-seguridad".

La Comisión considera que el sector privado debe jugar un papel importante e invertir de manera concreta en la investigación sobre temas de seguridad. La Unión debe, por su parte, apoyar la ejecución de proyectos comunes de investigación que sean innovadores y en los que participen los sectores público y privado.

3.7. Papel del sector privado

Es primordial crear una cooperación eficaz e integrada con el sector privado. Ya se trate de la necesidad de controlar los flujos financieros o de reforzar la solidez de las infraestructuras esenciales, los operadores privados tendrán un papel capital que jugar. La Comisión considera que es necesario hacer partícipe cuanto antes al sector privado en la definición y la obtención de nuevas soluciones con el fin de reforzar la seguridad de los bienes y servicios.

A menudo, la lucha contra el terrorismo requiere innovaciones tecnológicas y nuevas formas de asociación, lo que reforzará la competitividad interior y exterior. La participación estructurada del sector privado en la elaboración de normas, prácticas y procedimientos para la mejora de la seguridad de los bienes y servicios debería contribuir, en la medida de lo posible, a evitar la imposición de nuevas exigencias legislativas a la industria. Preservar y reforzar la integridad del mercado interior exige que estos trabajos se realicen mediante la cooperación a nivel europeo.

3.8. Explosivos

En su declaración de 25 de marzo, el Consejo Europeo reconoció *"que es preciso garantizar que se prive a las organizaciones y grupos terroristas de los instrumentos de su actividad"*. Por otro lado destacó que *"es necesario garantizar una mayor seguridad en el sector de las armas de fuego, los explosivos, los equipos para fabricar bombas y las tecnologías que contribuyen a la perpetración de atentados terroristas"*. Esta cuestión se abordó a continuación en el "Compendio" de la Comisión y se integró en el Plan de acción revisado.

La Comisión persigue activamente los objetivos mencionados y contribuye a los trabajos que se realizan en las instancias del Consejo mediante, en concreto, documentos de trabajo de sus servicios. Estos trabajos se realizan de manera global, en asociación con investigadores, expertos, Europol así como fabricantes de explosivos y detonadores. El objetivo es que los procedimientos de trazabilidad, detección, definición, mejora, almacenamiento, contabilidad, transporte y manipulación de los explosivos y detonadores en Europa contribuyan

efectivamente al mayor nivel de seguridad posible. Si fuere necesario, se presentarán propuestas a tal efecto.