



Bruselas, 9.12.2020  
COM(2020) 795 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSEJO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL  
EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES**

**Agenda de lucha contra el terrorismo de la UE: anticipar, prevenir, proteger, responder**

## I. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea es una zona única de **libertad, seguridad y justicia**, en la que cada persona debe poder confiar en que su libertad y seguridad están garantizadas y debidamente protegidas. La democracia, el Estado de Derecho y el respeto por los derechos fundamentales, en particular, el derecho a la privacidad, a la libertad de expresión, a la libertad religiosa y al respeto de la diversidad, son las bases de nuestra Unión.

La reciente oleada de ataques en territorio europeo ha sido un duro recordatorio de que el terrorismo sigue siendo un peligro real y presente. A medida que esta amenaza evoluciona, también debe hacerlo nuestra cooperación para combatirla. La naturaleza transnacional de las redes terroristas requiere un planteamiento colectivo sólido a escala de la UE que salvaguarde y defienda nuestra **sociedad plural**, nuestros **valores comunes** y **nuestro modo de vida europeo**. Los ciudadanos tienen derecho a sentirse seguros en sus hogares y en las calles, así como en internet. La UE tiene un papel fundamental a la hora de ayudar a materializar esa seguridad.

Esta situación es tanto más grave cuanto que **la UE sigue en un nivel alto de alerta terrorista**. La amenaza yihadista inspirada por Daesh, Al-Qaeda y sus filiales persiste<sup>1</sup>. Las amenazas de extremistas violentos, tanto de derechas como de izquierdas, están aumentando. La naturaleza de los ataques también está mutando. La gran mayoría de los atentados recientes fueron cometidos por personas que actuaban solas, muchas veces con escasa preparación y armas fáciles de conseguir, y se dirigieron contra lugares con grandes multitudes o de gran importancia simbólica. Si bien es probable que estos atentados unipersonales sigan siendo frecuentes, no se pueden descartar ataques más sofisticados. La UE también debe estar preparada para afrontar amenazas de las nuevas tecnologías y de las tecnologías emergentes, como el uso malicioso de drones, de la inteligencia artificial y de materiales químicos, biológicos, radiológicos y nucleares. La diseminación de las ideologías radicales y de materiales informativos con fines terroristas se acelera mediante el uso de propaganda en Internet, con el uso de las redes sociales que, en muchas ocasiones, se convierten en parte integrante del propio ataque.

Durante los dos últimos decenios, **la cooperación europea en materia de lucha contra el terrorismo** ha avanzado de forma constante y mejorado la capacidad de los Estados miembros para garantizar la seguridad de sus ciudadanos. Disponemos de amplias redes para el intercambio de información, apoyadas por bases de datos de la UE con una interoperabilidad cada vez mayor, así como una cooperación policial y judicial mejorada. Esto nos ayuda a seguir pistas a través de las fronteras. También nos hemos equipado con potentes herramientas para privar a los terroristas de medios para actuar, por ejemplo en los ámbitos de las armas de fuego, los precursores de explosivos, la financiación del terrorismo y la criminalización de los viajes con fines de terrorismo. El estado actual de estos esfuerzos se detalla en el **informe de situación de la Unión de la Seguridad**<sup>2</sup>. Sin embargo, debemos intensificar el trabajo conjunto, en particular para contrarrestar el poder de atracción de las ideologías extremistas y mejorar la protección de los espacios públicos objetivo de los terroristas. También debemos superar la falsa dicotomía entre «en línea» y «fuera de línea», alineando los respectivos entornos de seguridad y dotando a las fuerzas y cuerpos de seguridad y a las autoridades judiciales de medios para hacer cumplir la ley en ambas esferas.

---

<sup>1</sup> Véase SEAE(2020) 1114.

<sup>2</sup> COM(2020) 797.

Esta nueva **Agenda de lucha contra el terrorismo**, anunciada en la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad<sup>3</sup>, aúna líneas de trabajo existentes y nuevas en un enfoque integrado para combatir el terrorismo. Este enfoque se desarrollará en coordinación con los Estados miembros, al tiempo que se trabaja con el Parlamento Europeo y el Consejo<sup>4</sup> y se implica al conjunto de la sociedad: ciudadanos, comunidades, grupos religiosos, sociedad civil, investigadores, empresas y socios particulares. La Agenda parte de los logros alcanzados durante los últimos años y fija una serie de acciones que se deben desarrollar a nivel nacional, internacional y de la UE en cuatro frentes:

En primer lugar, debemos ser capaces de **anticipar** mejor las amenazas existentes y emergentes en Europa. El intercambio de información y una cultura de cooperación multidisciplinar y multinivel siguen siendo fundamentales para una evaluación sólida de las amenazas que pueda sentar las bases de una política antiterrorista con garantías de futuro.

En segundo lugar, tenemos que trabajar para **evitar** que se produzcan ataques, abordando y combatiendo de forma más eficaz la radicalización y las ideologías extremistas antes de que arraiguen, dejando claro que el respeto por el modo de vida europeo, sus valores democráticos y todo lo que representa no es opcional. La presente Agenda da prioridad al establecimiento de vías de apoyo a los agentes locales y a la creación de comunidades más resilientes mediante una coordinación estrecha con los Estados miembros, teniendo en cuenta que algunos atentados los han perpetrado ciudadanos europeos, criados en nuestras sociedades, radicalizados sin haber visitado nunca una región en conflicto.

En tercer lugar, a fin de **proteger** de forma eficaz a los europeos, debemos seguir reduciendo las vulnerabilidades, tanto en los espacios públicos como en las infraestructuras críticas esenciales para el funcionamiento de nuestras sociedades y nuestra economía. Es imprescindible modernizar la gestión de las fronteras exteriores de la UE a través de sistemas de información a gran escala nuevos y mejorados, con apoyo reforzado de Frontex y eu-LISA, y garantizar los controles sistemáticos en las fronteras exteriores de la UE. Esto resulta necesario para eliminar lo que, de otro modo, constituiría una brecha de seguridad en lo que se refiera al regreso de combatientes terroristas extranjeros.

En cuarto lugar, para **responder** a los atentados cuando se produzcan, tenemos que aprovechar al máximo el apoyo operativo que pueden prestar las agencias de la UE, como Europol y Eurojust, además de asegurarnos de contar con el marco jurídico adecuado para procesar a los autores y garantizar que las víctimas cuenten con el apoyo y protección que necesitan.

La base de este enfoque es la necesidad de seguir haciendo énfasis en todo momento en la **aplicación y la ejecución**. A fin de obtener los beneficios de la armonización y la cooperación a escala de la UE, es fundamental que no haya lagunas o demoras en la forma en que aplicamos instrumentos clave, como la Directiva relativa a la lucha contra el terrorismo<sup>5</sup>, la Directiva sobre las armas de fuego y el marco jurídico contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Comunicación de la Comisión sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad, 24.7.2020, COM(2020) 605 final.

<sup>4</sup> Véase, más recientemente, la videoconferencia de los ministros de Interior, de 13 de noviembre de 2020, en la que se adoptó una declaración conjunta: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/jha/2020/11/13/>.

<sup>5</sup> Directiva (UE) 2017/541, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo, DO L 88/6 de 31.3.2017.

<sup>6</sup> Directiva (UE) 2018/1673 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2018, relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales mediante el Derecho penal, DO L 284 de 12.11.2018. Dinamarca e Irlanda no están vinculadas por la Directiva. Directiva (UE) 2018/843 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que

Por último, para mejorar la seguridad dentro de la UE es esencial el **compromiso internacional** respecto a los cuatro pilares de la presente Agenda, que facilitará la cooperación y promoverá la creación de capacidades.

## II. UNA ESTRATEGIA DE CUATRO PILARES PARA COMBATIR EL TERRORISMO: ANTICIPAR, PREVENIR, PROTEGER Y RESPONDER

### 1. ANTICIPAR

Anticipar los puntos débiles sigue siendo una medida fundamental para fortalecer la respuesta antiterrorista europea y adelantarse a los acontecimientos.

#### *Inteligencia estratégica y evaluación de las amenazas*

La inteligencia estratégica es de suma importancia para conformar y desarrollar una política y una legislación antiterrorismo de la UE cada vez más basadas en las amenazas, así como para anticipar mejor esas amenazas. Una política antiterrorista con garantías de futuro debe basarse en una evaluación sólida de las amenazas, en particular por parte de los **servicios nacionales de seguridad e inteligencia**. En este contexto, el papel que desempeña el Centro de Inteligencia y de Situación de la UE (INTCEN) y su conocimiento especializado sobre las principales amenazas, tendencias y *modus operandi* relacionados con la seguridad interna de la UE es fundamental para mejorar nuestro conocimiento de la situación y reforzar nuestras capacidades de evaluación de riesgos. El INTCEN depende en gran medida de la calidad de las aportaciones de los Estados miembros, las cuales estos deben esforzarse por mejorar para garantizar que el Centro pueda contar con datos precisos y actualizados y con recursos suficientes. La Comisión y el SEAE se esforzarán para mejorar la integración de la inteligencia estratégica en las políticas antiterroristas. Promover el diálogo, basándose en las estructuras existentes y en la labor del Coordinador europeo para la lucha contra el terrorismo es de importancia fundamental para mejorar la cooperación.

#### *Evaluación de riesgos y preparación*

La **evaluación de riesgos específica** permite a las partes interesadas de distintos sectores poner de relieve distintas deficiencias, y por lo tanto anticipar mejor posibles ataques. La Comisión propondrá nuevas formas de fomentar las actividades de evaluación de riesgos y de revisión por pares de las medidas destinadas a mejorar la anticipación de amenazas terroristas. Como parte de la futura propuesta sobre la **resiliencia de las entidades críticas**, la Comisión propondrá el establecimiento de misiones asesoras para dar apoyo a los Estados miembros de acogida y a los operadores de infraestructuras críticas de especial importancia para Europa, a fin de mejorar su resiliencia frente a perturbaciones, lo cual incluye anticipar posibles acciones terroristas. Estas misiones se basarán en la experiencia de un grupo de asesores sobre seguridad que está siendo formado en la actualidad y que se podrá desplegar según se solicite: las **misiones asesoras de la UE sobre seguridad protectora**.

Las evaluaciones de riesgo de la **seguridad aérea de la UE** se seguirán desarrollando para mejorar tanto el tiempo de respuesta después de los incidentes como el nivel de intercambio de información, incluida la participación de países terceros afines, en particular Estados Unidos, Australia y Canadá. La Comisión también lanzará una nueva línea de evaluación de

---

se modifica la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifican las Directivas 2009/138/CE y 2013/36/UE, DO L 156/43, de 19.6.2018.

riesgos para garantizar la **seguridad del transporte marítimo**. Por último, la formación y los ejercicios conjuntos desempeñarán un papel destacado en los esfuerzos para fortalecer el nivel de preparación y resiliencia de los Estados miembros, de las instituciones y órganos de la UE y de los socios internacionales<sup>7</sup>.

### ***Refuerzo de la capacidad de detección temprana***

El papel crucial que la tecnología moderna puede tener en los actos terroristas quedó patente en el atentado de extrema derecha contra una sinagoga cometido en Halle, Alemania, en 2019, en el que el atacante fabricó varias pistolas mediante impresión 3D. Debemos anticipar mejor el impacto de las tecnologías en la amenaza terrorista, a fin de equipar a los cuerpos y fuerzas de seguridad con las herramientas adecuadas.

**Las investigaciones de la UE en materia de seguridad** se centrarán en abordar distintos *modus operandi*, desarrollar iniciativas destinadas a mejorar la capacidad de las autoridades policiales en lo relativo a soluciones analíticas y a tratar grandes volúmenes de contenido en línea<sup>8</sup>. La investigación en materia de seguridad financiada por la UE también reforzará la **capacidad de detección temprana** de potenciales amenazas terroristas, particularmente explorando el uso de la inteligencia artificial para permitir un tratamiento más eficiente y preciso de grandes cantidades de datos que complementen proyectos como RED-Alert<sup>9</sup> y PREVISION<sup>10</sup>. Asimismo, podrá ayudar a encontrar nuevas formas de combatir la radicalización.

Por último, en el marco del futuro **programa de investigación Horizonte Europa**, se aumentará la integración de la investigación en el ciclo de la política de seguridad con el fin de garantizar unos resultados aún más orientados a conseguir impacto que respondan a las necesidades identificadas de los cuerpos y fuerzas de seguridad. Con el mandato reforzado propuesto, Europol podría ayudar a la Comisión a identificar temas clave de investigación, mediante la elaboración y aplicación de los programas marco de la UE para la **investigación e innovación** pertinentes para los cuerpos y fuerzas de seguridad.

### ***Adelantarse a los acontecimientos: el papel de las nuevas tecnologías***

---

<sup>7</sup> En el marco del proyecto piloto para ejercicios paralelos y coordinados (PACE, por sus siglas en inglés), acordado con la OTAN, ya se han organizado dos series de ejercicios, en 2017 y 2018. En la actualidad, los esfuerzos están centrados en aplicar las lecciones extraídas durante esos ejercicios. La UE y la OTAN han acordado ampliar el concepto de PACE para el período 2022-2023. Como objetivo a largo plazo, la UE defiende un planteamiento más ambicioso para estos ejercicios, incluida la participación activa de los Estados miembros y de los aliados de la OTAN en la fase de realización.

<sup>8</sup> Dando continuación a iniciativas de éxito como los proyectos DANTE y TENSOR. El proyecto DANTE ha aportado soluciones automatizadas de extracción y análisis de datos eficaces y eficientes, así como un sistema integrado para detectar, recuperar, recoger y analizar enormes cantidades de contenidos multimedia heterogéneos y complejos en varios idiomas relacionados con el terrorismo, tanto de la Internet superficial como de la Internet invisible y la Internet oscura. (<https://cordis.europa.eu/project/id/700367/es>). TENSOR ha tenido un enfoque complementario al de DANTE, y ha desarrollado una plataforma que ofrece a las autoridades policiales las herramientas necesarias para mejorar su capacidad de abordar grandes cantidades de contenido en línea para la detección temprana de actividades organizadas por terroristas, la radicalización y el reclutamiento en línea. (<https://cordis.europa.eu/project/id/700024/es>).

<sup>9</sup> RED-Alert utiliza técnicas de análisis avanzadas, como el análisis del lenguaje natural en las redes sociales, la inteligencia artificial y el procesamiento de eventos complejos, para abordar las necesidades de los cuerpos y fuerzas de seguridad en términos de prevención y actuación respecto a la actividad terrorista en redes sociales. (<https://cordis.europa.eu/project/id/740688/es>).

<sup>10</sup> PREVISION es un proyecto en curso cuyo objetivo consiste en aportar a los cuerpos y fuerzas de seguridad la capacidad para analizar y explotar conjuntamente múltiples flujos de datos masivos, integrarlo semánticamente en grafos de conocimiento dinámicos y predecir comportamientos anormales o desviados y riesgos de radicalización. (<https://cordis.europa.eu/project/id/833115/es>).

Las **tecnologías de detección de amenazas** pueden detectar objetos y sustancias preocupantes, por ejemplo, bombas o materiales para la fabricación de bombas. La Comisión está colaborando con el sector privado para **mejorar el rendimiento** de este tipo de tecnologías fuera del ámbito de la aviación<sup>11</sup>, con vistas a respaldar el posible desarrollo de requisitos voluntarios de la UE para las tecnologías de detección con el fin de garantizar que detecten las amenazas que deben detectar al tiempo que se preserva la movilidad de las personas. Además, en 2019 la **Plataforma de la UE para la seguridad de los pasajeros de ferrocarril** adoptó un documento de buenas prácticas relativo a las tecnologías de seguridad adaptadas al ámbito ferroviario, proponiendo soluciones como controles aleatorios o específicos basados en equipos de detección móviles.

Las **nuevas tecnologías** pueden contribuir a la protección de los espacios públicos si se utilizan de una forma bien definida, específica y proporcional. En caso de estar vigente un nivel alto de alerta antiterrorista<sup>12</sup>, la posible función de las tecnologías de identificación facial capaces de detectar terroristas mediante la comparación de la imagen facial con bases de datos de referencia tiene un gran potencial para la seguridad. Además, la identificación de determinadas categorías de objetos (por ejemplo, equipaje abandonado) o de conductas sospechosas puede resultar de gran utilidad para la detección de amenazas. La inteligencia artificial desempeña un papel fundamental para la obtención de herramientas que permitan una identificación precisa y específica de amenazas potenciales. Por tanto, en las reflexiones de la Comisión respecto al uso de la inteligencia artificial<sup>13</sup> se tendrán en cuenta los aspectos de seguridad, siempre con sujeción al respeto de los derechos fundamentales. La Comisión está dispuesta a **financiar proyectos para el desarrollo de nuevas tecnologías** en el marco de la agenda urbana para la UE, y apoya el intercambio de mejores prácticas en este ámbito con arreglo al Derecho de la UE.

Se prevé que los avances en el ámbito de la **inteligencia artificial (IA)** tendrán un profundo impacto en la capacidad de las autoridades policiales para responder a las amenazas terroristas. Los cuerpos y fuerzas de seguridad ya están desarrollando **soluciones innovadoras** basadas en la tecnología de IA, por ejemplo para identificar contenidos terroristas en Internet y detener su diseminación, para prevenir la creación de nuevas cuentas de terroristas en las redes sociales y para detectar símbolos. Un aspecto clave del desarrollo de aplicaciones de IA fiables es garantizar que los datos utilizados para entrenar a los algoritmos sean pertinentes, verificables, de buena calidad y suficientemente variados para reducir los sesgos, por ejemplo, de género o raza. Las aplicaciones de IA deben ser desarrolladas y utilizadas con las debidas salvaguardias de los derechos y libertades, en cumplimiento de la legislación pertinente y con la documentación adecuada para determinar la legalidad de su uso. La Comisión estudiará las formas en que las autoridades policiales y judiciales pueden aprovechar los beneficios de la IA en pleno cumplimiento del Derecho de la Unión.

Adelantarse a los acontecimientos también implica abordar las amenazas emergentes que puedan plantear las nuevas tecnologías. Los **drones** (sistemas de aeronaves no tripuladas) pueden usarse indebidamente para atacar espacios públicos, personas e infraestructura crítica.

---

<sup>11</sup> En el ámbito de la aviación civil, existe un marco jurídico que establece las normas de rendimiento de los equipos de detección. Este marco se aplica únicamente a la seguridad de la aviación y no, por ejemplo, a los equipos de detección utilizados para proteger otros espacios públicos.

<sup>12</sup> Nivel de alerta terrorista definido por las autoridades nacionales, de conformidad con el Derecho nacional.

<sup>13</sup> Libro Blanco sobre la inteligencia artificial: un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza [COM(2020) 65 final, de 19.2.2020].

Si bien la UE ha hecho más difícil el uso de ciertos tipos de drones para fines maliciosos<sup>14</sup>, el rápido avance de la innovación y el fácil acceso a estos sistemas significa que es probable que la amenaza vaya a más. A fin de afrontar este reto, la Comisión estudiará la posibilidad de publicar en 2021 un **manual de la UE para proteger las ciudades** frente a drones no cooperativos.

La protección frente a drones maliciosos también requiere acceso a tecnologías de contramedida fiables. El «Programa europeo para el ensayo de tecnologías contra los sistemas de aeronaves no tripuladas» creará una metodología común para evaluar distintos sistemas que puedan ser utilizados por la policía y otros agentes de seguridad para **detectar, rastrear e identificar** drones potencialmente maliciosos. Los resultados de estas pruebas se compartirán a escala de la UE.

### *Integración de la previsión en el ciclo de elaboración de políticas*

El primer paso para la protección de los ciudadanos es adquirir una comprensión más profunda de las amenazas futuras. Para ello, la previsión debe integrarse estructuralmente en la elaboración de la política antiterrorista. La Comisión trabajará para crear un diálogo regular entre los expertos en lucha antiterrorista de nivel superior de los cuerpos y fuerzas y seguridad, de los servicios de inteligencia y del mundo académico, con el objetivo de identificar nuevos riesgos y destacar los ámbitos en los que la Unión Europea y sus Estados miembros deben intensificar su actuación. A tal efecto, la Comisión utilizará las estructuras existentes, con la estrecha participación de Europol, Eurojust y el SEAE, incluido el INTCEN<sup>15</sup>. Los resultados de este diálogo podrían contribuir a los debates políticos, incluidos los del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior en materia de seguridad interior.

---

<sup>14</sup> A través de la nueva normativa europea sobre drones y la perspectiva de un marco europeo para la gestión del tráfico no tripulado (U-Space). La legislación reciente de la UE en esta materia contribuirá a la seguridad de las operaciones con drones, exigiendo que la mayoría estén dotados de funciones de identificación remota y geoconsciencia. Desde enero de 2021, los operadores de drones también deberán registrarse ante las autoridades nacionales. Estas medidas se complementan con una propuesta de la Comisión de **marco regulador del U-Space**, el sistema de gestión del tráfico no tripulado de Europa<sup>14</sup>, destinado a garantizar la seguridad en el uso de drones.

<sup>15</sup> Véanse las Conclusiones del Consejo sobre la acción exterior de la UE en materia de lucha contra el terrorismo de 19 de junio de 2017.

## **ACCIONES CLAVE**

### **La Comisión:**

- Desarrollará actividades de evaluación de riesgos y revisión por pares, incluido el despliegue, cuando se solicite, de asesores de seguridad protectora de la UE.
- Financiará investigaciones en materia de seguridad de la UE a fin de reforzar la capacidad de detección temprana y desarrollar nuevas tecnologías en el marco de la agenda urbana para la UE.
- Estudiará cómo pueden contribuir a la seguridad las nuevas tecnologías. Mejorará la integración de la inteligencia estratégica y de las evaluaciones de las amenazas para contribuir a una política con perspectiva de futuro.

### **Se insta a los Estados miembros a que:**

- Sigán aportando los recursos necesarios y aportaciones de alta calidad al INTCEN.

## **2. PREVENIR**

La Unión Europea se basa en un sólido conjunto de valores. Nuestros sistemas educativos, sanitarios y de bienestar son inclusivos por naturaleza, pero implican indefectiblemente la aceptación de los valores que los sustentan. Nuestro modo de vida europeo, emblemático de las sociedades inclusivas y tolerantes, no es opcional, y debemos hacer cuanto esté en nuestra mano para hacer frente a los que buscan debilitarlo, ya sea desde dentro o desde fuera.

### ***Lucha contra las ideologías extremistas en Internet***

Los terroristas y los extremistas violentos se valen cada vez más de Internet para difundir sus ideologías extremas mediante, entre otros medios, la retransmisión en directo de atentados terroristas y su apología. La respuesta debe proceder de todos los actores (autoridades nacionales, industria y sociedad civil) y de todos los niveles (nacional, europeo e internacional). La adopción y aplicación de la propuesta de **Reglamento sobre medidas contra la difusión de contenidos terroristas en Internet** permitiría a los Estados miembros garantizar la pronta retirada de dichos contenidos, y exigiría a las empresas una mayor capacidad de reacción a la hora de prevenir el uso abusivo de sus plataformas para la difusión de contenidos terroristas. Urge, por tanto, su adopción por parte del Parlamento Europeo y del Consejo. Una vez adoptado el Reglamento, la Comisión apoyará a los proveedores de servicios en línea y a las autoridades nacionales para su aplicación eficaz.

Con una perspectiva más general, la Comisión también propondrá una **norma sobre servicios digitales** que actualizará las reglas horizontales a fin de garantizar que los servicios digitales actúan de forma responsable y que los usuarios disponen de medios eficaces para denunciar cualquier contenido ilegal. Habida cuenta del creciente papel social de las plataformas en línea de gran tamaño, la propuesta incluirá obligaciones de evaluación de los riesgos que plantean sus sistemas no solo en lo relativo a contenidos y productos ilegales, sino también a riesgos sistémicos para la protección de los intereses públicos, como la salud y la seguridad públicas, y los derechos fundamentales, inclusive frente a técnicas de manipulación.



El **Foro de la UE sobre Internet** elaborará orientaciones sobre moderación de los contenidos disponibles públicamente para el material extremista en línea y para difundir los conocimientos en ese ámbito. Este Foro ya desarrolló el **Protocolo de respuesta a las crisis de la UE**, un mecanismo voluntario para ayudar a coordinar una respuesta rápida, colectiva y transfronteriza a la difusión viral de contenido terrorista y extremista violento en Internet<sup>16</sup>. Es fundamental que los socios del sector hagan plenamente operativo este protocolo. Con el fin de combatir la difusión viral de contenidos terroristas y extremistas violentos en Internet, la Comisión, en cooperación con Europol, prestará apoyo al desarrollo de orientaciones adicionales para la aplicación del Protocolo de respuesta a las crisis de la UE. Los recursos y capacidad de la **Unidad de Notificación de Contenidos de Internet de Europol** deben ser reforzados para vigilar y comunicar todos los tipos de contenido terrorista a las plataformas en línea veinticuatro horas al día, siete días a la semana.

Los contenidos terroristas se originan y difunden desde todos los lugares del mundo. Por ello, la Comisión intensificará su colaboración con **socios internacionales**, en particular con el **Foro Mundial de Internet de lucha contra el terrorismo** en pro de una respuesta operativa global, así como con los gobiernos asociados, en consonancia con el **Llamamiento de Christchurch**<sup>17</sup>, para trabajar por el establecimiento de unas normas mínimas a escala global, inclusive en materia de transparencia.

Para dar respuesta a la proliferación de la incitación al odio racista y xenófobo en Internet, la Comisión impulsó la firma del **Código de conducta de la UE para la lucha contra la incitación ilegal al odio en Internet** en 2016<sup>18</sup>. En 2021, la Comisión presentará una iniciativa para ampliar la lista de delitos a nivel de la UE recogida en el artículo 83, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la UE, a fin de incluir los delitos de odio e incitación al odio por motivo de origen racial o étnico, religión, género u orientación sexual. Los Estados miembros deben intensificar sus esfuerzos para dar plena aplicación a las nuevas disposiciones de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual relativas a la incitación al odio en las plataformas de intercambio de vídeos en línea.

La Comisión prestará apoyo a los Estados miembros en el desarrollo de sus capacidades de **comunicación estratégica** para la respuesta posterior a un atentado mediante el intercambio de experiencia a escala local y nacional. Esto no solo es necesario tras un atentado terrorista, sino que debe constituir un esfuerzo de prevención continuo por parte de los gobiernos. Por tanto, la Comisión ayudará a los Estados miembros a abordar estos retos y a aumentar la difusión de discursos opuestos y alternativos desarrollados por la sociedad civil, así como apoyará esfuerzos similares a escala nacional. El **Programa de Empoderamiento de la Sociedad Civil** de la Comisión será evaluado en 2022 para extraer las lecciones aprendidas.

Al mismo tiempo, tanto la UE como sus Estados miembros deben garantizar en todo momento que los proyectos que sean incompatibles con los valores europeos o sigan un programa ilícito no reciban apoyo de los **fondos públicos nacionales y europeos**.

### *Apoyo a los actores locales para aumentar la resiliencia de las comunidades*

<sup>16</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20191007\\_agenda-security-factsheet-eu-crisis-protocol\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20191007_agenda-security-factsheet-eu-crisis-protocol_en.pdf).

<sup>17</sup> <https://www.christchurchcall.com/call.html>.

<sup>18</sup> Los resultados son generalmente positivos, ya que las empresas de tecnologías de la información evalúan el 90 % de los contenidos señalados en un plazo de 24 horas y eliminan el 71 % de los que consideran como de incitación ilegal al odio. [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-counteracting-illegal-hate-speech-online\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-counteracting-illegal-hate-speech-online_en).

Nuestras ciudades necesitan un mejor acceso a la financiación, la orientación y la formación para enfrentarse a los retos actuales y aumentar su resiliencia. La Comisión está apoyando a los coordinadores de prevención locales a través de la **Red para la Sensibilización frente a la Radicalización**. Además, está fomentando el diálogo estratégico entre ciudades en el marco de la iniciativa «Ciudades de la UE contra la Radicalización». Para aumentar la resiliencia, también es importante **colaborar con las comunidades** y capacitarlas mediante un enfoque ascendente, coordinándose estrechamente con los Estados miembros. La Red para la Sensibilización frente a la Radicalización identificará las mejores prácticas y promoverá enfoques de policía de proximidad<sup>19</sup> y la interacción con la comunidad para desarrollar la confianza con las comunidades y entre ellas.

Promover la inclusión y brindar oportunidades a los jóvenes en riesgo por medio de la educación, la cultura, la juventud y los deportes puede contribuir aún más a la prevención de la radicalización y a la cohesión en el seno de la UE. La Comisión reforzará su apoyo a los esfuerzos de sus Estados miembros y de otras partes interesadas en el ámbito de **la integración y la inclusión social** a través de las medidas incluidas en el Plan de Acción en materia de integración e inclusión<sup>20</sup>.

Habida cuenta de la importancia de la **educación no formal** en la radicalización y los posibles vínculos con las ideologías extremistas, la Comisión facilitará la colaboración entre **las escuelas, las comunidades (incluidos los grupos religiosos), los trabajadores en el ámbito de la juventud, los trabajadores sociales y las organizaciones de la sociedad civil**. La Comisión también prestará su apoyo a los Estados miembros para que pongan en común sus experiencias y buenas prácticas respecto a los intercambios entre líderes religiosos y comunitarios sobre la prevención de la radicalización, incluidos los que actúan en escuelas y centros penitenciarios.

La exclusión social, la discriminación y la marginación, reales o percibidas, pueden agravar la vulnerabilidad ante discursos radicales y amenazar aún más la cohesión social. Por tanto, la Comisión seguirá las acciones definidas en el Plan de Acción de la UE Antirracismo<sup>21</sup>.

### ***Centros penitenciarios, rehabilitación y reinserción***

Los procesos de radicalización deben detectarse lo antes posible para poder aplicar actividades de desmovilización a tiempo. Reforzaremos la acción de la UE en tres ámbitos fundamentales: **centros penitenciarios, rehabilitación y reinserción**. En primer lugar, mediante la identificación de los mejores enfoques en relación con la gestión y la evaluación de riesgo de los reclusos radicalizados y los delincuentes terroristas<sup>22</sup>, así como mediante el apoyo a la formación de los profesionales de este sector<sup>23</sup>. En segundo lugar, la Comisión apoyará a los Estados para que proporcionen orientaciones más específicas para la rehabilitación y reinserción de los reclusos radicalizados, incluso tras su puesta en libertad,

---

<sup>19</sup> En este contexto, la policía de proximidad es un esfuerzo colaborativo entre los cuerpos y fuerzas de seguridad y las comunidades para prevenir y afrontar los retos relacionados con la radicalización violenta.

<sup>20</sup> COM(2020) 758 final.

<sup>21</sup> Una Unión de la igualdad: Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025 [COM(2020) 565 final, de 18.9.2020].

<sup>22</sup> La Comisión también trabajará en el ámbito de la prisión preventiva, teniendo en cuenta que su aplicación durante períodos prolongados puede aumentar el riesgo de radicalización.

<sup>23</sup> Esto incluye al personal de los centros penitenciarios y la libertad vigilada, así como a otros profesionales que trabajan en los centros penitenciarios y tras la puesta en libertad (p. ej. clérigos, psicólogos, trabajadores sociales, ONG, etc.).

desde la perspectiva del manual de rehabilitación de la Red para la Sensibilización frente a la Radicalización<sup>24</sup>. En tercer lugar, mediante el desarrollo de una metodología con normas e indicadores comunes para evaluar la eficacia de los programas de reinserción<sup>25</sup>. Los esfuerzos relativos a la rehabilitación y la reinserción de menores deben tener en cuenta sus necesidades y derechos específicos<sup>26</sup>.

**Los combatientes terroristas extranjeros y sus familiares**, incluidos los que actualmente se encuentran en centros y campos de detención en el noreste de Siria, plantean retos específicos y complejos que requieren la coordinación de las partes interesadas a todos los niveles. La Comisión seguirá apoyando a los Estados miembros para que pongan en común sus mejores prácticas, y también aumentará el apoyo a la formación de profesionales, así como al intercambio de conocimientos e información en este ámbito, teniendo en cuenta las necesidades y los derechos específicos de los hijos de combatientes terroristas extranjeros. Además, la Comisión también ayudará a los Estados miembros a intensificar sus esfuerzos para garantizar el procesamiento de los combatientes terroristas extranjeros, apoyando el trabajo a tal efecto a escala local, nacional e internacional.

### *Consolidar los conocimientos y el apoyo*

Para una actuación más coordinada y un acercamiento estructurado a nivel nacional, en una fase inicial la Comisión contribuirá a la creación y el desarrollo adicional de **redes nacionales** de agentes pertinentes, incluidos los profesionales y los **centros de conocimientos técnicos nacionales**<sup>27</sup>. En la segunda fase, la Comisión propondrá el establecimiento de un **Centro de conocimientos de la UE en materia de prevención de la radicalización** para los responsables políticos, los profesionales y los investigadores. El Centro de conocimientos de la UE difundiría conocimientos y experiencia, además de fomentar el pleno aprovechamiento de las **opciones de financiación disponibles en el marco de los distintos programas de la UE**<sup>28</sup>, evaluar las intervenciones, certificar las mejores prácticas y ofrecer apoyo específico a las partes interesadas a escala nacional y local. También podría integrar un futuro centro de la UE para las víctimas del terrorismo, con el fin de ofrecer experiencia y apoyo a las autoridades nacionales y a las organizaciones de apoyo a las víctimas<sup>29</sup>. Otros ámbitos pertinentes incluyen la investigación, el suministro de información sobre ideologías, organizaciones y redes radicales y la difusión de discursos opuestos y alternativos, así como la cooperación con los líderes comunitarios y religiosos.

---

<sup>24</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network/ran-papers/docs/ran\\_rehab\\_manual\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-papers/docs/ran_rehab_manual_en.pdf).

<sup>25</sup> Los proyectos realizados en el marco de una **convocatoria específica de 4 millones EUR** del Fondo de Seguridad Interior darán respuestas sobre los modelos de colaboración y los protocolos de desmovilización y reinserción, así como sobre la preparación de las partes interesadas. Estos proyectos abordarán la desmovilización y la reinserción de reclusos extremistas y personas radicalizadas relacionadas con el extremismo islamista y de extrema derecha, incluido el retorno de los combatientes terroristas extranjeros y sus familias.

<sup>26</sup> Directiva (UE) 2016/800 relativa a las garantías procesales de los menores sospechosos o acusados en los procesos penales, DO L 132/1 de 21.5.2016. Véase el considerando 9: «Los menores sospechosos o acusados en procesos penales deben recibir una atención especial para preservar su potencial de desarrollo y reinserción social».

<sup>27</sup> Posiblemente cofinanciado a través de los programas nacionales del Fondo de Seguridad Interior.

<sup>28</sup> En particular, la financiación del Fondo de Seguridad Interior, del Programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores, del programa «Justicia», del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, del Fondo Social Europeo Plus y de Erasmus+.

<sup>29</sup> Este futuro centro podría partir del trabajo del Centro Europeo de Asesoramiento para las Víctimas del Terrorismo, un proyecto piloto de dos años de duración, y garantizar una estrecha cooperación con las redes existentes del ámbito de los derechos de las víctimas, como la Red europea sobre los derechos de las víctimas y los puntos de contacto únicos para víctimas del terrorismo.

Por último, basándose en las investigaciones, la Comisión elaborará orientaciones para los Estados miembros y otras partes interesadas en materia de **agentes solitarios**, que incluirán la evaluación de riesgos y posibles respuestas a este fenómeno.

### **ACCIONES CLAVE**

#### **La Comisión:**

- Propondrá una norma de servicios digitales.
- En cooperación con Europol, proporcionará orientaciones para la aplicación del Protocolo de crisis de la UE.
- Apoyará a los Estados miembros en el desarrollo de la comunicación estratégica y aumentará la difusión de discursos opuestos y alternativos.
- Ofrecerá orientación para la gestión y la evaluación de riesgos en los centros penitenciarios y en las fases iniciales de la rehabilitación y la reinserción.
- Fomentará el intercambio de mejores prácticas entre los Estados miembros para gestionar el retorno de combatientes terroristas extranjeros y sus familias.
- Propondrá el establecimiento de un Centro de conocimientos de la UE en materia de prevención de la radicalización y apoyará a las redes nacionales de partes interesadas y a los centros nacionales.

#### **Se insta al Parlamento Europeo y al Consejo a que:**

- Adopten, de forma urgente, el Reglamento sobre medidas contra la difusión de contenidos terroristas en Internet.

#### **La Comisión y los Estados miembros:**

- Se asegurarán de que los proyectos que sean incompatibles con los valores europeos o que persigan fines ilegales no reciban financiación pública. Desarrollarán la resiliencia de las comunidades a través de las medidas incluidas en el Plan de Acción en materia de integración e inclusión.

### **3. PROTEGER**

El refuerzo de la respuesta antiterrorista debe incluir la reducción de las vulnerabilidades que puedan ser aprovechadas por los terroristas o servirles como objetivo. Al mejorar la protección de nuestras fronteras y privar a los terroristas de los medios que pueden utilizar para sus actos, podemos protegernos frente a potenciales atentados.

#### ***Protección de las personas en los espacios públicos***

Los atentados terroristas se han dirigido predominantemente contra personas en los espacios públicos, especialmente vulnerables debido a su naturaleza abierta y accesible. Debemos salvaguardar la naturaleza abierta de estos espacios al tiempo que los hacemos más seguros mediante medidas de **protección física** más firmes que sigan permitiendo que las personas se muevan de forma libre y segura, sin crear fortines<sup>30</sup>. Por este motivo, la Comisión redoblará

<sup>30</sup> La Comisión ha publicado material orientativo sobre la protección física de los espacios públicos, p. ej. <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/guideline-building-perimeter-protection>.

sus esfuerzos a escala de la UE para promover soluciones de **seguridad desde el diseño**, que integren la seguridad de los espacios públicos (edificios e infraestructura) desde el inicio del proceso de diseño y planificación urbanística. La Comisión publicará una **guía virtual de arquitectura sobre diseño urbanístico** que podrá servir como inspiración para que las autoridades incorporen aspectos de seguridad en el diseño de futuros espacios públicos y en la renovación de los existentes.

El **Foro de la UE sobre la protección de los espacios públicos** ha reunido a un amplio grupo de personas con responsabilidades en materia de seguridad de los espacios públicos que incluye a autoridades de los Estados miembros y a operadores privados, por ejemplo, los responsables de centros comerciales, servicios de transporte o establecimientos hosteleros. Se puede aprender mucho de las distintas experiencias en la protección de espacios públicos<sup>31</sup>. La Comisión está comprometida con la ampliación de este foro, que debe recoger, consolidar y difundir conocimientos, además de servir de apoyo al compromiso de la UE en materia de seguridad y resiliencia urbana y utilizar la financiación específica para ayudar a mejorar la protección de los espacios públicos<sup>32</sup>. La Comisión también estudiará la posibilidad de **establecer obligaciones mínimas** para los responsables de garantizar la seguridad de los espacios públicos, a fin de esclarecer qué cabe esperar de los operadores espacios públicos.

Los **lugares de culto** tienen un especial valor simbólico, y con frecuencia han sido el objetivo de los terroristas. Debemos proteger mejor las iglesias, las mezquitas y las sinagogas, así como otros lugares religiosos, en toda la UE. También debemos promover la cooperación entre las distintas comunidades religiosas y las autoridades nacionales pertinentes de cara al intercambio de experiencias. A partir de 2021, la Comisión pretende prestar su apoyo a proyectos que refuercen la protección física de los lugares de culto en estrecha coordinación con los Estados miembros.

### *Las ciudades como eje de la seguridad urbana*

Las autoridades locales y regionales desempeñan un papel fundamental tanto en la protección de los espacios públicos como en la prevención de la radicalización. En cooperación con la agenda urbana para la asociación de la UE para la seguridad en los espacios públicos y aprovechando el éxito de la iniciativa «Ciudades de la UE contra la Radicalización», la Comisión propondrá un **compromiso de la UE en materia de seguridad y resiliencia urbana**, mediante el que establecerá los principios y objetivos básicos para las autoridades locales en estos ámbitos, y hará un llamamiento a las ciudades interesadas para firmar una agenda positiva para la prevención y la lucha contra la radicalización y la reducción de las vulnerabilidades en los espacios públicos. Las ciudades que participen en el compromiso formarán parte de una iniciativa a escala de la UE llamada **«Ciudades de la UE contra la Radicalización y el terrorismo»**, a través de la cual la Comisión facilitará el intercambio de buenas prácticas y prestará su apoyo a proyectos liderados por las ciudades y a esfuerzos de

---

<sup>31</sup> Véase también el documento de trabajo de los servicios de la Comisión titulado *Good practices to support the protection of public spaces* (Buenas prácticas para apoyar la protección de los espacios públicos) de 20.3.2019, SWD(2019) 140 final.

<sup>32</sup> En el marco del Fondo de Seguridad Interior – Policía, la Comisión ha realizado convocatorias de proyectos para mejorar la protección de los espacios públicos en 2017, 2019, y 2020, por valor de más de 40 millones EUR, destinados a iniciativas lideradas por partes interesadas. El Fondo también ha contribuido a la formación y a las prácticas de varias redes policiales que protegen los espacios públicos frente al terrorismo, como la red ATLAS de unidades especiales de intervención, así como a la puesta en marcha de las actividades de asesoramiento en materia de seguridad protectora.

asesoramiento entre iguales. La Comisión movilizará todos los instrumentos financieros disponibles para contribuir a la aplicación del compromiso.

Además del Fondo de Seguridad Interior, se pueden utilizar los fondos de la política de cohesión de la UE para aumentar la seguridad pública en las ciudades mediante inversiones dirigidas a mejorar la cohesión social, la integración y la resiliencia con el fin de prevenir la radicalización y mejorar la infraestructura pública. La Comisión colaborará con los Estados miembros para informar sobre las oportunidades de financiación disponibles e insta a los Estados miembros a aprovechar plenamente los fondos de la política de cohesión de la UE para incluir estas inversiones en sus programas para después de 2020. Las inversiones derivadas de las estrategias integradas de desarrollo urbano sostenible representarán, de acuerdo con la propuesta la Comisión, más del 6 % de las asignaciones del Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

### ***Resiliencia de la infraestructura crítica***

La **infraestructura crítica**, incluidos los centros de transporte, las centrales eléctricas, la infraestructura sanitaria y las instalaciones de tratamiento del agua, corre el riesgo de ser un potencial objetivo terrorista. Los operadores de infraestructuras críticas son responsables de la prestación de los servicios esenciales para responder a las necesidades básicas de la sociedad. Al mismo tiempo, estos operadores son cada vez más interdependientes y se enfrentan a un entorno de riesgos cada vez más complejo. Estos riesgos incluyen ataques terroristas, desastres naturales, accidentes y amenazas maliciosas. A fin de garantizar el suministro fiable de los servicios esenciales en toda la UE y el funcionamiento seguro del mercado interno, es vital garantizar que los operadores críticos de servicios esenciales sean resilientes, es decir, que estén suficientemente preparados para prevenir, mitigar y recuperarse de cualquier perturbación. La Comisión adoptará una **serie de medidas** destinadas a mejorar la resiliencia de los operadores frente a las amenazas físicas y digitales.

### ***Seguridad fronteriza***

En el atentado mortal cometido en París el 13 de noviembre de 2015 participaron combatientes terroristas extranjeros que habían vuelto de forma clandestina desde Siria. Esta circunstancia llamó la atención sobre las consecuencias devastadoras de las deficiencias en la seguridad fronteriza<sup>33</sup>. Se calcula que 50 000 personas han viajado a Siria e Irak para unirse a grupos yihadistas, incluidas 5 000 personas de la UE, de las que alrededor de un tercio siguen todavía en la zona. A fin de garantizar la seguridad de nuestros ciudadanos, es crucial que las autoridades policiales sean capaces de detectar a las personas sospechosas de terrorismo, ya sean ciudadanos de la UE o de terceros países, en las fronteras exteriores. Europol, Frontex y eu-Lisa seguirá prestando su apoyo a los Estados miembros en materia de seguridad fronteriza.

Por lo tanto, es necesario reforzar el funcionamiento de la zona Schengen sin fronteras interiores. El 30 de noviembre de 2020, la Comisión celebró un Foro de Schengen para lanzar un debate político inclusivo destinado al desarrollo de un espacio Schengen más fuerte basado en la confianza mutua. Este foro contribuirá a la Estrategia de Schengen, que la

---

<sup>33</sup> Los autores de los ataques de París eran miembros del Estado Islámico en Siria o Irak. [...] En años anteriores, se había informado de que la mayoría de los combatientes terroristas extranjeros utilizan sus auténticos documentos personales para viajar. Sin embargo, está claro que el uso de documentación falsa es algo que ocurre, tal como fue el caso de varios de las personas que participaron en estos ataques (Europol, *European Union Terrorism Situation and Trend Report*, 2016).

Comisión prevé presentar en 2021, y en la que propondrá formas de revisar el Código de Fronteras Schengen con el fin de mejorar el mecanismo de evaluación y la gobernanza de Schengen, aumentar la cooperación policial y el intercambio de información y reforzar las fronteras exteriores.

Al mismo tiempo, los Estados miembros deben completar con urgencia la modernización de la gestión de las fronteras exteriores con arreglo a las hojas de ruta acordadas, mediante la que se aspira a desarrollar el sistema de gestión de fronteras más moderno<sup>34</sup>. A pesar de los progresos realizados, se necesita más trabajo. Aunque los Estados miembros pueden aplicar excepciones en determinadas constancias, es importante que cumplan rápidamente el objetivo de la **comprobación sistemática de todos los viajeros en las bases de datos pertinentes** en las fronteras exteriores. A mediados de 2021, la Comisión elaborará, en colaboración con los Estados miembros, **orientaciones** para garantizar que cualquier excepción se utilice de forma limitada y cumpla los más estrictos criterios de seguridad.

La eficacia de los controles sistemáticos depende de la calidad e **interoperabilidad de los sistemas de información de la UE**<sup>35</sup>. Unos sistemas de información a gran escala nuevos y actualizados<sup>36</sup> mejorará la seguridad y harán que los controles en las fronteras exteriores sean más eficaces y eficientes. La interoperabilidad hará que la información esté disponible de forma inmediata para los agentes de policía y los guardias de fronteras que necesiten conocerla. Particular importancia reviste el **Sistema de Entradas y Salidas (SES)**<sup>37</sup>, un sistema automatizado para registrar a los viajeros de terceros países. Este sistema ayudará a identificar a todos los nacionales de terceros países que accedan al territorio de los Estados miembros, así como a detectar los fraudes de identidad.

Igualmente importante es el Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV)<sup>38</sup>, un sistema de autorización anterior al viaje para viajeros exentos de visado. La **lista de alerta rápida del SEIAV** permitirá un mejor uso de la información sobre personas sospechosas de actividades terroristas o relacionadas con estas, permitiendo a los Estados miembros valorar esa información a la hora de emitir autorizaciones de viaje. Además, las comprobaciones en el futuro sistema centralizado para la identificación de los Estados miembros que tengan información sobre antecedentes penales de nacionales de terceros países y personas apátridas (**ECRIS-TCN**)<sup>39</sup> permitirá verificar si un nacional de un país tercero o una persona con doble nacionalidad de la UE y de un país tercero ha sido condenada previamente por delitos graves en la UE, y en qué Estado miembro ha ocurrido. La interoperabilidad entre el SES, el SEIAV y ECRIS-TCN dará lugar a una información más sistemática para los cuerpos y fuerzas de seguridad, los guardias de fronteras y los funcionarios de migración, y contribuirá a combatir el fraude en la identidad. Por lo tanto, los Estados miembros deben implantar estos sistemas de forma rápida e integral y permitir su interoperabilidad.

---

<sup>34</sup> Aplicación de la nueva arquitectura de tecnologías de la información e interoperabilidad, aplicación del nuevo Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas (versión 2.0), adopción rápida de la propuesta sobre controles.

<sup>35</sup> <https://www.eulisa.europa.eu/Activities/Interoperability>. De conformidad con el Marco Europeo de Interoperabilidad: [https://ec.europa.eu/isa2/eif\\_es](https://ec.europa.eu/isa2/eif_es); véase COM(2017)134 final.

<sup>36</sup> El Sistema de Información de Schengen, el Sistema de Entradas y Salidas, el Sistema de Información de Visados, Eurodac, el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (en la parte relacionada con los nacionales de terceros países y las personas apátridas).

<sup>37</sup> Con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2017/2226 de 9.12.2017, DO L 327.

<sup>38</sup> Con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2018/1240 de 19.9.2018, DO L 236/1.

<sup>39</sup> Con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2019/816 de 22.5.2019, DO L 135/1.

Los tres nuevos reglamentos relativos al **Sistema de Información de Schengen (SIS)** que entraron en vigor en diciembre de 2018<sup>40</sup> introdujeron una serie de medidas para mejorar el intercambio de información, incluida la relativa a sospechosos de terrorismo. Es crucial que los Estados miembros apliquen todas las **funciones nuevas del SIS** lo antes posible. Concretamente, los Estados miembros deben desplegar urgentemente la **función de búsqueda de huellas dactilares** en el sistema automático de identificación dactilar (SAID) para sus funcionarios, en particular en las fronteras exteriores.

También es esencial introducir en el SIS **información de terceros países sobre combatientes terroristas extranjeros** aportada por países terceros de confianza. Junto con la presente Comunicación, la Comisión va a presentar un mandato reforzado para Europol y una modificación del Reglamento relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) que permitiría a Europol crear descripciones específicas en el SIS previa consulta a los Estados miembros. Urge la implantación del procedimiento voluntario examinado entre los Estados miembros para el tratamiento de los datos pendientes y futuros aportados por terceros países. De forma paralela, debe animarse a los Estados miembros a que faciliten los avisos de Interpol relacionados con sospechosos de terrorismo a sus controles fronterizos de primera línea.

Asimismo, de conformidad con las nuevas reglas, además de emitir **prohibiciones de entrada** de hasta cinco años como parte de las decisiones de retorno<sup>41</sup>, los Estados miembros deberán introducir **descripciones en el SIS** sobre los nacionales de terceros países sujetos a este tipo de decisiones (a partir de 2022), y sobre las denegaciones de entrada y estancia. De esta forma, todas las autoridades con acceso al SIS podrían ver las decisiones de retorno y las denegaciones de entrada y estancia. Los Estados miembros deben garantizar que estas descripciones también contengan información sobre si el nacional de un tercer país representa una amenaza grave para la seguridad, y si ha participado en actividades relacionadas con el terrorismo.

El tratamiento de los datos de la **información anticipada sobre los pasajeros (API) y de los registros de nombres de pasajeros (PNR)** desempeña un papel fundamental para identificar, prevenir, detectar y desarticular el terrorismo y otros tipos de delincuencia grave. A fin de racionalizar el uso de los datos de la API, entre otros fines, para luchar contra el terrorismo, la Comisión presentará una propuesta de **revisión de la Directiva API** en 2021 y valorará la opción de regular el uso de estos datos para combatir la delincuencia grave, y mejorará la eficacia del uso de los datos API y la coherencia con otros instrumentos, como el Sistema de Entradas y Salidas, el Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes y el sistema PNR.

El **uso y análisis de datos PNR** es una herramienta esencial para combatir el terrorismo y la delincuencia organizada, tanto en la UE como a escala global. El análisis de los datos PNR conservados permite identificar amenazas anteriormente desconocidas y aporta a las autoridades policiales pistas de delincuencia criminal, permitiéndoles detectar patrones de viajes sospechosos e identificar a personas asociadas con terroristas y delincuentes. La

---

<sup>40</sup> Reglamento (UE) 2018/1860, Reglamento (UE) 2018/1861 y Reglamento (UE) 2018/1862.

<sup>41</sup> Directiva 2008/115/CE. La duración de una prohibición de entrada puede superar los cinco años si el nacional de un tercer país en cuestión representa una amenaza grave para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional. Además, los Estados miembros tendrán libertad para adoptar medidas para prohibir la entrada y permanencia de nacionales de terceros países que se encuentren en un tercer país.



Comisión insta a los Estados miembros que todavía no lo hagan para recopilar datos PNR para los vuelos dentro de la UE. La Comisión seguirá participando en el proceso de facilitar la transferencia de datos PNR, de forma plenamente compatible con los requisitos legales de la UE según lo precisado por el Tribunal de Justicia, en el marco de las nuevas normas sobre PNR adoptadas por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). La plena aplicación del marco PNR actual y la cooperación bilateral existente con terceros países, como los Estados Unidos y Australia, siguen siendo fundamentales. Al mismo tiempo, desde 2010, cuando la Comisión actualizó por última vez su política exterior en materia de PNR, han surgido tendencias globales y nuevas realidades<sup>42</sup> que se verán reflejadas en la **revisión de la estrategia exterior de la UE para las transferencias de PNR** del año que viene.

En vista de la amenaza terrorista al sector de la aviación, es necesario continuar los esfuerzos por reforzar la seguridad en este ámbito. La Comisión estudiará las opciones para crear y aplicar un marco jurídico europeo para el despliegue de agentes de seguridad en vuelos (escortas de seguridad).

### *Privar a los terroristas de los medios para atacar*

A fin de cerrar una laguna existente, la Comisión adoptará un **reglamento de ejecución** en virtud de la Directiva sobre las armas de fuego, estableciendo **un sistema de intercambio de información** entre los Estados miembros relativo a las denegaciones de autorizaciones para la adquisición de armas de fuego. Esto garantizará que una persona a la que le haya sido denegada la autorización para adquirir un arma de fuego por motivos de seguridad en un Estado miembro no pueda presentar una solicitud similar en otro Estado miembro. Ese trabajo está complementado por el **Plan de Acción de la UE sobre el Tráfico de Armas de Fuego**<sup>43</sup>. Los puntos focales nacionales sobre armas de fuego son esenciales para desarrollar un conocimiento real de la amenaza que representan las armas de fuego, garantizando la cooperación interdepartamental y el intercambio transfronterizo<sup>44</sup> de información e inteligencia. Dentro de la prioridad «armas de fuego» de la plataforma multidisciplinar europea contra las amenazas delictivas (EMPACT), en 2021 la Comisión publicará un cuadro de indicadores sobre el progreso de los Estados miembros hacia el establecimiento de dichos puntos focales.

La amenaza de los **explosivos caseros** sigue siendo alta, tal como demuestran diversos ataques en toda la UE<sup>45</sup>. La UE ha desarrollado la legislación más avanzada del mundo para restringir el acceso a **precursores de explosivos**<sup>46</sup> y detectar transacciones sospechosas que puedan llevar a la fabricación de explosivos caseros por parte de terroristas. Por lo tanto, es fundamental que los Estados miembros apliquen y ejecuten plenamente las nuevas normas, que entrarán en vigor el 1 de febrero de 2021. Esto incluye garantizar que nadie pueda saltarse los controles comprando precursores de explosivos en Internet.

---

<sup>42</sup> Como la existencia de la Directiva PNR y los instrumentos de protección de datos de la UE.

<sup>43</sup> COM(2020) 608.

<sup>44</sup> «Transfronterizo» quiere decir «a través de cualquier frontera», aunque también significa, específicamente, «temas que afecten específicamente a regiones a ambos lados de una frontera interior o exterior compartida».

<sup>45</sup> Algunos ejemplos de estos ataques devastadores son los perpetrados en Oslo (2011), París (2015), Bruselas (2016) y Manchester (2017). Un atentado con un explosivo casero en Lyon (2019) causó 13 heridos.

<sup>46</sup> Productos químicos que podrían utilizarse de manera indebida para fabricar explosivos caseros. Regulados a través del Reglamento (UE) 2019/1148, de 2019, sobre la comercialización y la utilización de precursores de explosivos, que entrará en vigor el 1 de febrero de 2021.

Siguen siendo motivo de preocupación los riesgos derivados de los materiales **químicos, biológicos, radiológicos y nucleares (QBRN)**<sup>47</sup>. En 2017, un grupo de terroristas planeó, siguiendo instrucciones del Daesh, la detonación de una bomba en un avión australiano y la construcción de un arma química<sup>48</sup>. En 2018, un terrorista trató de crear toxina ricina, de gran toxicidad, en Alemania<sup>49</sup>. Los daños potenciales que podría causar un ataque QBRN son extremadamente altos. La Comisión da especial prioridad a la amenaza de los **agentes químicos**. Inspirándose en el planteamiento utilizado para regular el acceso a precursores de explosivos, la Comisión está estudiando si es factible restringir el acceso a determinados productos químicos peligrosos, y tomará una decisión al respecto en 2021. En 2020, la Comisión puso varios instrumentos<sup>50</sup> a disposición de los Estados miembros para mejorar la **bioseguridad**, y en el futuro estudiará la forma de mejorar la cooperación contra las amenazas biológicas a escala de la UE. A partir de principios de 2021, la Comisión también respaldará una acción conjunta con dieciocho países para reforzar la preparación en el ámbito sanitario y la capacidad de respuesta a ataques terroristas biológicos y químicos, así como la cooperación intersectorial (sanidad, seguridad y protección civil).

Las medidas restrictivas vigentes para la lucha contra el terrorismo («sanciones») consisten en la prohibición de viajar a personas naturales y la congelación de activos, así como en la prohibición de poner fondos y recursos económicos a disposición de personas naturales y entidades. La UE aplica las sanciones contra el terrorismo adoptadas a nivel de las Naciones Unidas, y ha adoptado sanciones propias para contribuir a la lucha antiterrorista<sup>51</sup>. Como tal, las sanciones contra el terrorismo constituyen un poderoso instrumento de precaución para privar a los terroristas de recursos y movilidad. Los regímenes de sanciones existentes disponibles para la UE deben, por tanto, aprovecharse plenamente, inclusive mediante una aplicación firme.

---

<sup>47</sup> Europol notificó que, en 2019, la intención de cometer atentados terroristas usando materiales QBRN seguía apareciendo en foros terroristas en línea y redes sociales. Se utilizaron foros en línea cerrados para debatir posibles *modus operandi* e intercambiar conocimientos a través de guías, manuales, carteles e infografías con recetas para producir y diseminar diversos agentes (Europol, *European Union Terrorism Situation and Trend Report*, 2020).

<sup>48</sup> <https://www.bbc.com/news/world-australia-49764450>.

<sup>49</sup> <https://www.dw.com/en/cologne-ricin-plot-bigger-than-initially-suspected/a-44319328>.

<sup>50</sup> Como el conjunto de recursos en materia de bioseguridad (Biosecurity Resource Toolbox), cuya creación fue financiada por la Comisión puesto a disposición de los Estados miembros el 19 de octubre de 2020, durante una reunión del grupo consultivo QBRN.

<sup>51</sup> Posición común 2001/931/PESC y Reglamento (CE) n.º 2580/2001 del Consejo; Decisión (PESC) 2016/1693 del Consejo, Reglamento (CE) n.º 881/2002 del Consejo y Reglamento (UE) 2016/1686 del Consejo.

## **ACCIONES CLAVE:**

### **La Comisión:**

- Propondrá una estrategia de Schengen en 2021.
- Propondrá un compromiso de la UE en materia de seguridad y resiliencia urbanas con el fin de prevenir la radicalización y reducir las vulnerabilidades de los espacios públicos.
- Ayudará a mejorar la protección física de los lugares de culto, en estrecha coordinación con los Estados miembros.
- Propondrá medidas para mejorar la resiliencia de la infraestructura crítica.
- Propondrá una revisión de la Directiva relativa a la información anticipada sobre los pasajeros.
- Establecerá un sistema de intercambio de información sobre las denegaciones de autorizaciones para la adquisición de armas de fuego.
- Hará un seguimiento de la aplicación de la legislación pertinente por parte de los Estados miembros y avanzará en los procedimientos de infracción, según corresponda.

### **Se insta a los Estados miembros a que:**

- Aborden con la debida prontitud las lagunas y deficiencias en la aplicación de la legislación pertinente.
- Garanticen el control sistemático de todos los viajeros con las bases de datos pertinentes en las fronteras exteriores.
- Introduzcan en el SIS descripciones de las personas sospechosas de ser combatientes terroristas extranjeros.
- Desplieguen con urgencia la función de búsqueda de impresiones dactilares en el Sistema de Identificación Automática de Impresiones Dactilares del SIS.
- Apliquen con prontitud el SES, el SEIAV y el ECRIS-TCN y permitan su interoperabilidad.
- Refuercen la seguridad frente a ataques químicos y biológicos.

## **4. RESPONDER**

Una vez que se ha producido un ataque terrorista, es necesario actuar de forma urgente para minimizar su impacto y permitir la rápida investigación y procesamiento de los autores. Ningún Estado miembro puede hacer esto por sí solo. La cooperación es necesaria tanto a escala europea como internacional.

*Apoyo operativo: reforzar Europol*

**Europol y su Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo (CELT)** desempeñan un papel clave para la actuación de la UE contra el terrorismo, y su apoyo operativo se ha quintuplicado en los últimos años (de 127 casos operativos en 2016 a 632 en 2019). El CELT

forma parte en la actualidad de todas las investigaciones a gran escala contra el terrorismo en la UE. Como parte de la iniciativa legislativa para **reforzar el mandato de Europol**, tenemos que permitir que la agencia **coopere de forma eficaz con particulares**. Los terroristas hacen un uso abusivo de los servicios transfronterizos de las empresas para reclutar seguidores, planificar y ejecutar ataques, así como para diseminar propaganda destinada a incitar más ataques. Muchas empresas quieren compartir datos, pero es posible que no sepan con quién, ya que puede no estar claro qué Estados miembros son competentes para enjuiciar el delito concreto. Europol está en la mejor posición para eliminar esta laguna y ser un primer punto de contacto para la identificación y transmisión de las pruebas pertinentes a las autoridades del Estado miembro que corresponda.

Europol también debe poder prestar apoyo a las investigaciones nacionales contra el terrorismo mediante el análisis de **conjuntos de datos complejos y de gran tamaño** («*big data*»). Esta función se basará en la exitosa labor de Europol con el grupo de acción «Fraternité», que prestó apoyo a las autoridades francesas y belgas en la investigación de los ataques cometidos en París en 2015 y en Bruselas en marzo de 2016<sup>52</sup>. Reforzar el papel de Europol en la **investigación y la innovación** ayudará a las autoridades nacionales a utilizar tecnologías modernas para combatir la amenaza del terrorismo. Los terroristas utilizan las nuevas tecnologías para enmascarar su identidad, ocultar el contenido de sus comunicaciones y transferir secretamente bienes y recursos ilícitos. Por lo tanto, debemos intensificar el apoyo operativo de Europol en materia de descifrado, de total conformidad con el Derecho de la UE.

### ***Cooperación policial***

A fin de mejorar la cooperación transfronteriza, la Comisión propondrá un **«código de cooperación policial» de la UE** a finales de 2021. Este código racionalizará los distintos instrumentos de la UE en materia de cooperación policial operativa y los consolidará en un régimen jurídico moderno y coherente para toda la UE, facilitando también de este modo la cooperación transfronteriza en la lucha contra el terrorismo. Esta propuesta también tendrá en cuenta las directrices del Consejo vigentes y los acuerdos bilaterales o multilaterales más avanzados en vigor entre los Estados miembros<sup>53</sup>.

La Comisión seguirá prestando apoyo a las actividades de diversas **redes policiales**. Estas actividades incluyen, por ejemplo, formaciones y prácticas conjuntas, el desarrollo de canales y capacidades de comunicación y operación transfronterizas, y la mejora de la puesta en común de recursos que se pueden movilizar durante los incidentes. La Comisión seguirá apoyando y garantizando la sostenibilidad de la **red ATLAS de unidades especiales de intervención** de los Estados miembros de la UE, que tiene por objeto mejorar las respuestas policiales en operaciones transfronterizas de lucha contra el terrorismo.

Dentro de los **programas de cooperación regional transfronteriza**, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) ha respaldado la cooperación entre las autoridades policiales y otros servicios de seguridad en las regiones con fronteras interiores. En el período de programación 2021-2027, aunque es posible que continúe este apoyo, el FEDER también

---

<sup>52</sup> El grupo de acción «Fraternité» analizó 19 terabytes de información para profundizar la investigación de las conexiones internacionales de los terroristas mediante el análisis de registros financieros, forenses, de comunicaciones y de Internet. El procesamiento de grandes cantidades de datos complejos por parte de Europol produjo 799 pistas de inteligencia.

<sup>53</sup> La propuesta irá acompañada de una evaluación de impacto y una consulta a los Estados miembros, a los países asociados a Schengen y a los órganos pertinentes de la UE.

podrá contribuir a acciones en los ámbitos de la gestión fronteriza y migratoria, por ejemplo para la integración económica y social de nacionales de terceros países, incluidos los beneficiarios de protección internacional.

La Comisión también fomentará la cooperación intersectorial con otros agentes de primera intervención, como los desplegados en virtud del **Mecanismo de Protección Civil de la Unión**, que puede desempeñar un papel crucial en la respuesta a incidentes de gran envergadura capaces de desbordar las capacidades nacionales, como ataques terroristas o incidentes químicos, biológicos, radiológicos nucleares.

### ***Refuerzo del intercambio de información***

A fin de prevenir, investigar y enjuiciar los delitos terroristas y de otro tipo, las autoridades policiales necesitan acceso a la información pertinente en el momento adecuado. Las **Decisiones Prüm**<sup>54</sup> han sido esenciales para que los Estados miembros pudiesen intercambiar impresiones dactilares, ADN y determinados datos de registro de vehículos. Sin embargo, habida cuenta de los progresos en materia técnica, forense, operativa y de protección de datos, las Decisiones Prüm podrían ampliarse aún más para que resulten de mayor utilidad a los Estados miembros en sus investigaciones sobre terrorismo y otras formas de delincuencia. En 2021, la Comisión propondrá una revisión de las Decisiones Prüm para evaluar cómo pueden actualizarse de forma que se adapten a las necesidades operativas actuales y futuras de las autoridades policiales y alinear dichas decisiones con el marco jurídico de la UE en materia de protección de datos.

**Las agencias del ámbito de justicia y asuntos de interior** (Europol, Eurojust y Frontex) deberán intensificar su coordinación para luchar contra el terrorismo. Junto con los Estados miembros, y teniendo en cuenta sus respectivas responsabilidades, deberán identificarse los factores comunes y aplicarse soluciones con un enfoque de eficiencia a nivel de la UE. La Comisión hará propuestas específicas a tal efecto, en particular para establecer un mecanismo de intercambio de información en casos de lucha contra el terrorismo, que debe incluir una plataforma de colaboración digital para los equipos conjuntos de investigación; también impulsará la aplicación de un sistema de respuesta positiva o negativa entre Europol y Eurojust para detectar vínculos entre los datos de ambas. La Comisión propone, como parte de un mandato reforzado para Europol, el establecimiento de un sistema de respuesta positiva o negativa entre Europol y la Fiscalía Europea. Además, se mantiene el objetivo de ampliar el mandato de la Fiscalía Europea a los delitos de terrorismo transfronterizos.

La reciente serie de ataques ha dejado patente la importancia de un análisis fiable de la amenaza que representan las personas **consideradas terroristas o extremistas violentos**. En este sentido, la Comisión respalda el trabajo establecido recientemente por el Consejo<sup>55</sup>. Se necesitan debates estratégicos más regulares sobre este importante tema, una mejor comprensión mutua y conciencia de los conceptos nacionales, así como **facilitar el intercambio de información** a la hora de introducir información pertinente en los **sistemas de información de la UE**. El intercambio estratégico regular debe incluir información relativa a herramientas prácticas, como evaluaciones de riesgo, y a su análisis.

---

<sup>54</sup> Decisión 2008/615/JAI del Consejo sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza, y Decisión 2008/616/JAI del Consejo relativa a la ejecución de la Decisión 2008/615/JAI.

<sup>55</sup> En la parte correspondiente de las Conclusiones del Consejo sobre seguridad interior adoptadas por el Consejo JAI el 4 de diciembre, y las Conclusiones detalladas acordadas por el Grupo de trabajo sobre terrorismo y adoptadas por COSI el 19 de noviembre.

Si bien un mayor intercambio de información entre los Estados miembros de la UE es absolutamente necesario, no siempre resulta suficiente para abordar de forma eficaz las amenazas globales. Por este motivo, la cooperación internacional es un componente esencial de una respuesta eficaz a las amenazas. Los acuerdos bilaterales con socios clave desempeñan un papel muy importante a la hora de intercambiar información, obtener pruebas e investigar pistas de jurisdicciones ajenas a la UE. En ese sentido, **Interpol**, la Organización Internacional de Policía Criminal, cumple una función importante. A pesar de la larga historia de cooperación entre la UE e Interpol, hay ámbitos en los que es necesario establecer o reforzar la cooperación. Interpol es un socio clave para la lucha contra el terrorismo gracias, entre otras razones, a su experiencia en materia de combatientes terroristas extranjeros. Esto incluye, por ejemplo, su trabajo en la recogida de información en zonas de combate y la prevención de cruces de fronteras no detectados. Varios órganos de la UE se enfrentan a la necesidad operativa de acceder a bases de datos de Interpol para desempeñar sus funciones. Con el fin de permitir este acceso con arreglo a los requisitos del Derecho de la UE, la Comisión está elaborando instrumentos adecuados para **negociar un acuerdo de cooperación entre la UE e Interpol**.

### *Apoyo a las investigaciones y al procesamiento*

Las **unidades de información financiera** desempeñan un papel fundamental en la detección de la financiación del terrorismo, ya que reciben informes sobre operaciones sospechosas de una gran variedad de entidades financieras y no financieras, que analizan junto con otra información pertinente antes de comunicar los resultados de sus análisis a las autoridades policiales o judiciales. La Comisión estudiará cómo mejorar su capacidad de análisis mediante el establecimiento de un **mecanismo de coordinación y apoyo a las unidades de inteligencia financiera de la UE**<sup>56</sup>.

En este sentido, son esenciales las **investigaciones financieras** que siguen el rastro del dinero e identifican asociados previamente desconocidos. Se necesitan nuevas estructuras para prestar apoyo a los investigadores financieros, facilitar su trabajo transfronterizo y reforzar la eficacia de las investigaciones financieras en los casos de terrorismo. A tal efecto, la Comisión propone el establecimiento de una **red de investigadores financieros para la lucha contra el terrorismo**. Una red de este tipo contribuiría al intercambio de técnicas de investigación y experiencias en materia de investigación financiera, teniendo en cuenta el trabajo realizado por las unidades de información financiera nacionales. Debe implicar a Europol y a su Centro Europeo para Delitos Financieros y Económicos, cooperar con la red de organismos de recuperación de activos y contribuir a mejorar el análisis y la comprensión de las tendencias y los riesgos emergentes por parte de los investigadores, así como a reforzar su capacidad.

A fin de investigar la financiación del terrorismo y las redes terroristas en un sentido más amplio, los investigadores necesitan acceso a **información bancaria**. La Comisión ha destacado la necesidad de que las unidades de información financiera y los cuerpos y fuerzas de seguridad tengan un rápido acceso transfronterizo a la información de cuentas bancarias nacionales de otros Estados miembros<sup>57</sup>. Esto podría lograrse mediante la interconexión de los registros centrales de cuentas bancarias, medida que la Comisión considera factible<sup>58</sup>. De

---

<sup>56</sup> Como se propone en el Plan de Acción contra el blanqueo de capitales, de 7 de mayo de 2020, C(2020) 2800 final.

<sup>57</sup> Plan de Acción contra el blanqueo de capitales de 7 de mayo de 2020, C(2020) 2800 final.

<sup>58</sup> COM(2019) 273 final.

este modo también se respondería al llamamiento del Consejo a la Comisión para que esta valore la posibilidad de mejorar el marco jurídico para interconectar los mecanismos nacionales centralizados<sup>59</sup>. En 2021, la Comisión tiene previsto proponer legislación para lograr esta interconexión y crear **registros de cuentas bancarias interconectados**. La Comisión valorará la posibilidad de permitir a las autoridades policiales y a los organismos de recuperación de activos acceder a este registro, con arreglo a una evaluación de impacto que incluya un análisis desde la perspectiva de los derechos fundamentales y con pleno respeto a los principios de proporcionalidad<sup>60</sup>. De esta forma se reforzará la cooperación transfronteriza. En 2021, la Comisión también reevaluará las amenazas y vulnerabilidades relacionadas con la financiación extranjera del terrorismo y la obtención y transferencia de fondos a través de **organizaciones sin ánimo de lucro**<sup>61</sup>, teniendo en cuenta los acontecimientos recientes en este ámbito.

El **Programa de seguimiento de la financiación del terrorismo**<sup>62</sup> (TFTP) ha generado información significativa que ha ayudado a investigar y detectar complots terroristas y a rastrear a sus responsables<sup>63</sup>. El Acuerdo TFTP UE-EE.UU. sobre el intercambio de información financiera constituye una potente herramienta para las autoridades policiales de los Estados Unidos y la Unión Europea en la lucha contra el terrorismo, y dispone de salvaguardias que garantizan la protección de la privacidad de los ciudadanos de la UE. La siguiente revisión conjunta del acuerdo tendrá lugar en 2021.

Actualmente, una parte sustancial de las **investigaciones** contra todas las formas de delincuencia y terrorismo implican **información cifrada**. El cifrado es esencial para el mundo digital, haciendo que los sistemas y transacciones digitales sean seguros. Constituye una importante herramienta para la protección de la ciberseguridad y los derechos fundamentales, incluida la libertad de expresión, la privacidad y la protección de datos. Al mismo tiempo, también puede ser usado por los terroristas como canal seguro en el que pueden ocultar sus acciones de las autoridades policiales y judiciales. La Comisión trabajará con los Estados miembros para identificar posibles soluciones jurídicas, operativas y técnicas para el **acceso lícito**, y promoverá un enfoque que mantenga la eficacia del cifrado a la hora de proteger la privacidad y la seguridad de las comunicaciones y que constituya al mismo tiempo una respuesta eficaz contra la delincuencia y el terrorismo.

Tal como reconocen los ministros de la UE en su declaración conjunta de 13 de noviembre de 2020<sup>64</sup>, **la disponibilidad de las pruebas digitales y el acceso a estas** resultan esenciales. Dado que alrededor del 85 % de todas las investigaciones penales requieren pruebas digitales, es necesario un marco claro y sólido para un **acceso transfronterizo oportuno a las pruebas electrónicas** y a las pistas de investigación. La Comisión hace un llamamiento a los colegisladores para que **adopten de forma urgente las propuestas sobre pruebas electrónicas** a fin de garantizar que las autoridades puedan acceder este tipo de pruebas de forma rápida y fiable. Además, es importante que todos los Estados miembros establezcan

---

<sup>59</sup> Conclusiones del Consejo, de junio de 2020, sobre la mejora de las investigaciones financieras, documento 8927/20.

<sup>60</sup> Véase también COM(2020)605 final.

<sup>61</sup> Se realizaron evaluaciones anteriores en la evaluación supranacional de riesgos de la Comisión de 2019, COM(2019) 370, y en la Comunicación de la Comisión «Prevención y lucha contra la financiación terrorista a través de una mayor coordinación a nivel nacional y una mayor transparencia del sector sin ánimo de lucro», COM(2005) 620.

<sup>62</sup> DO L 195 de 27.7.2010, p. 5.

<sup>63</sup> COM(2013) 843 final.

<sup>64</sup> <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/11/13/joint-statement-by-the-eu-home-affairs-ministers-on-the-recent-terrorist-attacks-in-europe/>.

una conexión con el **Sistema de Intercambio de Pruebas Electrónicas (eEDES)** sin retrasos indebidos. La Comisión tiene previsto establecer el futuro alcance del eEDES en una propuesta legislativa relativa a la digitalización de los procedimientos de cooperación judicial<sup>65</sup>.

La UE también necesita normas sólidas para la **cooperación con nuestros socios internacionales** en investigaciones digitales. El marco internacional para esta cooperación es el Convenio de Budapest sobre la Ciberdelincuencia. La Comisión hará cuanto esté en su mano para finalizar, a principios de 2021, las negociaciones sobre un marco actualizado (segundo protocolo adicional) que aborde los retos de los delitos posibilitados por los medios cibernéticos, incluido el terrorismo, a través de herramientas de cooperación nuevas y reforzadas con las salvaguardias necesarias para la protección de los derechos fundamentales. La Comisión progresará en las negociaciones de un acuerdo UE-EE. UU. sobre acceso transfronterizo a pruebas electrónicas tan rápido como sea posible, al tiempo que garantizará que el resultado de las negociaciones sea compatible con las normas internas de la Unión en materia de pruebas electrónicas.

Asimismo, **las pruebas obtenidas en zonas de combate**, especialmente la información descubierta y recabada por fuerzas militares en el marco de operaciones en el campo de batalla o por particulares en una zona en conflicto, son fundamentales a efectos de **enjuiciamiento**. La Comisión seguirá apoyando a los Estados miembros en el uso de la información recabada en zonas de combate para identificar, detectar y procesar a combatientes terroristas extranjeros que regresan mediante el establecimiento de buenas prácticas<sup>66</sup>, el intercambio de información y, posiblemente, la financiación de proyectos. En particular, la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior seguirán apoyando y reforzando la cooperación con países terceros clave como los Estados Unidos, incluido el intercambio de información, y garantizando la integración de información recabada en zonas de combate en la arquitectura y las redes de seguridad europeas.

Con el fin de garantizar el acceso a pruebas digitales y pistas de investigación, los Estados miembros se apoyan en **marcos de conservación de datos** para salvaguardar la seguridad pública y nacional y para el desarrollo de las investigaciones penales. Las recientes sentencias del Tribunal de Justicia en materia de conservación de datos<sup>67</sup>, si bien confirman que el Derecho de la UE prohíbe la conservación general e indiferenciada de datos, identificó determinadas situaciones en las que la **conservación es admisible**, a partir de obligaciones claras y proporcionales establecidas en la ley y sujetas a estrictas salvaguardias materiales y procedimentales<sup>68</sup>. En su reciente declaración conjunta<sup>69</sup>, los ministros de Interior de la UE

---

<sup>65</sup> Véase el Programa de Trabajo de la Comisión para 2021.

<sup>66</sup> Nota sobre las pruebas obtenidas en zonas de combate de Eurojust, 2020: <https://www.eurojust.europa.eu/battlefield-evidence-increasingly-used-prosecute-foreign-terrorist-fighters-eu>.

<sup>67</sup> Sentencias del asunto C-623/17, Privacy International y asuntos acumulados C-511/18, C-512/18 y C-520/18 *Quadrature du Net a.o.*, de 6 de octubre de 2020.

<sup>68</sup> *Ibidem*. Se incluyen posibilidades para la conservación general de datos de tráfico y de localización para proteger frente a amenazas graves a la seguridad nacional que sean auténticas, presentes y previsibles; la conservación específica de datos de tráfico y de localización a partir de criterios geográficos y personales con el fin de combatir la delincuencia grave y prevenir amenazas graves a la seguridad pública; la conservación general de direcciones IP signadas a la fuente de una comunicación durante un período de tiempo limitado y con el fin de combatir la delincuencia grave; y la conservación general de los llamados «datos de identidad civil» con el fin de combatir la delincuencia general.

<sup>69</sup> Declaración conjunta de los ministros de Interior de la UE sobre los recientes atentados terroristas en Europa, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/11/13/joint-statement-by-the-eu-home-affairs-ministers-on-the-recent-terrorist-attacks-in-europe/>.



subrayaron la importancia trazar una vía para la conservación de los datos con fines de prevención de delitos. La Comisión estudiará las opciones disponibles para garantizar que los terroristas y otros delincuentes puedan ser identificados y rastreados al tiempo que se respeta el Derecho de la UE de conformidad con la interpretación del Tribunal de Justicia.

Aumentar la capacidad de investigación y recogida de pruebas de los Estados miembros es un aspecto importante de la respuesta judicial penal al terrorismo. La Comisión también evaluará la necesidad de normas sobre el uso transfronterizo de pruebas en los procesos penales. Además, es necesario identificar posibles vínculos entre los procedimientos judiciales (investigaciones y enjuiciamientos) relacionados con el terrorismo de los distintos Estados miembros. A tal fin, Eurojust creó en 2019 el **Registro Judicial Antiterrorista**. El Registro debe convertirse en una herramienta proactiva para garantizar la coordinación de los procesos judiciales transfronterizos contra el terrorismo, por lo que Eurojust debe contar con los recursos adecuados. Para ello, en 2021 la Comisión adoptará una **propuesta legislativa para mejorar el intercambio de información y la coordinación en los procesos judiciales relativos a casos de terrorismo transfronterizo**, de forma que este intercambio sea seguro y eficaz y Eurojust pueda reaccionar con la debida prontitud.

### *Apoyo reforzado a las víctimas del terrorismo*

Garantizar que las víctimas del terrorismo reciben el apoyo, protección y reconocimiento necesarios es una parte fundamental de la respuesta al terrorismo. La UE ha adoptado un conjunto sólido de normas sobre el apoyo y la protección a los **derechos de las víctimas**, incluidas a víctimas del terrorismo<sup>70</sup>. Además, la Directiva sobre indemnización de 2004<sup>71</sup> exige que los Estados miembros dispongan de regímenes de indemnización nacionales para las víctimas, incluidas las del terrorismo.

En enero de 2020, la Comisión estableció el **Centro de Asesoramiento de la UE para las Víctimas del Terrorismo** como proyecto piloto de dos años de duración<sup>72</sup>. El Centro ayuda a los Estados miembros y a las organizaciones nacionales de apoyo a las víctimas a aplicar las normas de la UE, proporcionando directrices y actividades de formación y sirve como centro de conocimientos especializados. A finales de 2021 se evaluará si es oportuno continuar el proyecto. También se estudiará su posible integración en un futuro centro de conocimientos de la UE en materia de prevención de la radicalización. En junio de 2020, la Comisión adoptó la primera **estrategia de la UE sobre los derechos de las víctimas (2020-2025)**<sup>73</sup>. La estrategia presta especial atención a las víctimas más vulnerables, incluidas las víctimas del terrorismo. Con el fin de mejorar la cooperación y la coordinación para las víctimas del terrorismo, los Estados miembros deberán establecer **puntos de contacto únicos a escala nacional para las víctimas del terrorismo**<sup>74</sup>. En el marco de la estrategia, la Comisión evaluará las normas sobre los derechos de las víctimas vigentes en la UE y, en caso necesario, propondrá cambios legislativos para 2022. La Comisión también estudiará cómo se puede mejorar el acceso de las víctimas a las indemnizaciones, incluidas las víctimas del terrorismo en situaciones transfronterizas, que sean residentes de un Estado miembro distinto de aquel en el que se produjo el ataque terrorista. La Comisión recuerda a las víctimas todos los años

<sup>70</sup> Estas normas incluyen la Directiva 2012/29/UE sobre los derechos de las víctimas, que establece derechos para las víctimas de todos los delitos, y la Directiva (UE) 2017/541, relativa a la lucha contra el terrorismo, que responde de forma más directa a las necesidades específicas de las víctimas del terrorismo.

<sup>71</sup> Directiva 2004/80/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre indemnización a las víctimas de delitos.

<sup>72</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/eu-centre-expertise-victims-terrorism\\_es](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/eu-centre-expertise-victims-terrorism_es).

<sup>73</sup> COM(2020) 258 final.

<sup>74</sup> En consonancia con las Conclusiones del Consejo sobre las víctimas del terrorismo, de 4 de junio de 2018 (9719/18).

durante el Día europeo de las víctimas del terrorismo, demostrando la unidad y la resiliencia de nuestra sociedad frente al terrorismo.

## ACCIONES CLAVE

### La Comisión:

- Propondrá la revisión de las Decisiones Prüm.
- Creará una red de investigadores financieros para la lucha contra el terrorismo con el fin de mejorar las investigaciones financieras transfronterizas.
- Apoyará a los Estados miembros en el uso de información recabada en zonas de combate para identificar, detectar y procesar a los combatientes terroristas extranjeros que regresen.
- Propondrá un mandato para negociar un acuerdo de cooperación entre la UE e Interpol.
- Apoyará a las víctimas del terrorismo, entre otros medios, a través del Centro de Asesoramiento de la UE para las Víctimas del Terrorismo.

### Se insta al Parlamento Europeo y al Consejo a que:

- Adopten de manera urgente las propuestas sobre pruebas electrónicas para garantizar que las autoridades puedan acceder a estas pruebas de forma rápida y fiable.
- Estudien la propuesta de revisión del mandato de Europol.

## 5. REFORZAR LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LOS CUATRO PILARES

Las asociaciones contra el terrorismo, incluida la cooperación estrecha con países de la vecindad de la UE, son esenciales para mejorar la seguridad dentro de la UE. El Consejo ha solicitado un refuerzo adicional del compromiso externo de la UE en materia de lucha contra el terrorismo, con especial atención a los Balcanes occidentales, el norte de África y Oriente Medio, la región del Sahel, el Cuerno de África, otros países de África en los que la actividad terrorista está aumentando, y regiones clave de Asia. Este compromiso puede ayudar a los Estados miembros a erradicar la actividad terrorista, así como a colaborar a escala global para luchar contra las organizaciones terroristas. En este sentido, sigue siendo esencial el apoyo de los expertos en lucha contra el terrorismo/seguridad de las delegaciones de la UE para facilitar la cooperación y promover el desarrollo de capacidades.

La cooperación con los **socios de los Balcanes occidentales** en materia de lucha contra el terrorismo, a través, entre otros, de las agencias pertinentes de la UE, también sigue siendo clave. Además, es de vital importancia la plena aplicación del Plan de Acción conjunto en materia de lucha contra el terrorismo en los Balcanes Occidentales<sup>75</sup>, incluida la mayor

<sup>75</sup> Plan de Acción conjunto en materia de lucha contra el terrorismo en los Balcanes Occidentales, 5.10.2018, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/news/docs/20181005\\_joint-action-plan-counter-terrorism-western-balkans.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/news/docs/20181005_joint-action-plan-counter-terrorism-western-balkans.pdf).

integración de la región en las actividades de la Red para la Sensibilización frente a la Radicalización. La Comisión seguirá dando prioridad a la cooperación en el ámbito policial y judicial. Otro elemento de gran importancia es la lucha contra la financiación del terrorismo y la protección de los ciudadanos y las infraestructuras<sup>76</sup>. La cooperación con los socios de los Balcanes Occidentales en el ámbito de las armas de fuego se intensificará en los próximos años con la mayor participación de la región en la prioridad «armas de fuego» de la plataforma multidisciplinar europea contra las amenazas delictivas (EMPACT). La Comisión también seguirá prestando apoyo financiero a los socios de los Balcanes Occidentales, Ucrania y Moldavia para la aplicación del Plan de Acción de la UE sobre el Tráfico de Armas de Fuego.

Debe intensificarse aún más la cooperación con los países prioritarios de la **Vecindad Meridional** a fin de reforzar las medidas para prevenir y combatir el terrorismo, incluido el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, además de proteger los espacios públicos y fortalecer el Estado de Derecho. Los países del Mediterráneo meridional también son prioritarios a efectos del desarrollo de la cooperación policial, habida cuenta de su proximidad geográfica y de las amenazas a la seguridad comunes. La Comisión tiene el mandato de negociar acuerdos internacionales con Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Túnez, Marruecos y Líbano para el intercambio de datos personales con Europol en el marco de la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada grave. Además, en la actualidad la Comisión está tratando de obtener la autorización del Consejo para abrir negociaciones con diez<sup>77</sup> países terceros en materia de cooperación entre Eurojust y dichos países con el objetivo de responder de forma eficaz al terrorismo. Más allá de esta región, la Comisión aumentará la cooperación con países clave del África subsahariana y de Asia respecto a ámbitos prioritarios de la estrategia.

En concreto, la UE debe aumentar su compromiso con los organismos pertinentes de las Naciones Unidas, como la Oficina de Lucha contra el Terrorismo (OLCT), así como con otras organizaciones, como la OSCE o el Consejo de Europa, en temas relacionados con el terrorismo.

La Comisión y el SEAE también intensificará su interacción con **organizaciones internacionales** como la OTAN, Interpol, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y el Foro Mundial contra el Terrorismo, así como con socios estratégicos clave como los Estados Unidos, Canadá, y Nueva Zelanda, y con la Coalición Mundial contra el Daesh, para intercambiar experiencias, fomentar una cooperación más estrecha, que incluya intercambios respecto al papel de Internet y las redes sociales, y aumentar las capacidades de investigación en materia de prevención. A escala global, la UE seguirá empoderando a la sociedad civil, así como los agentes de base y comunitarios, para el desarrollo de respuestas dirigidas a personas vulnerables y el apoyo a la resiliencia social.

El enfoque de la UE en materia de seguridad exterior en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) seguirá siendo un componente esencial de los esfuerzos de la UE por combatir el terrorismo y el extremismo violento con el fin de reforzar la estabilidad y proteger los intereses europeos en materia de seguridad. El Alto Representante/Vicepresidente seguirá desempeñando, con el

---

<sup>76</sup> [Comunicación «Una perspectiva creíble de ampliación y un mayor compromiso de la UE con los Balcanes Occidentales», COM \(2018\)65, p 10; https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/10/23/joint-press-statement-eu-western-balkans-ministerial-forum-on-justice-and-home-affairs/](https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/10/23/joint-press-statement-eu-western-balkans-ministerial-forum-on-justice-and-home-affairs/) y también [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/news/docs/20181005\\_joint-action-plan-counter-terrorism-western-balkans.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/news/docs/20181005_joint-action-plan-counter-terrorism-western-balkans.pdf).

<sup>77</sup> Argelia, Armenia, Bosnia y Herzegovina, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Túnez y Turquía.

apoyo del SEAE, un papel fundamental en la mejora de la cooperación estratégica y operativa con terceros países y organizaciones internacionales, haciendo uso pleno de sus herramientas externas, como los diálogos de alto nivel en materia de lucha antiterrorista, la red de expertos en lucha contra el terrorismo/seguridad de las delegaciones de la UE y, cuando sea pertinente, las misiones y operaciones de la PCSD.

#### **ACCIONES CLAVE:**

##### **La Comisión y el Alto Representante/Vicepresidente, según corresponda:**

- Intensificarán la cooperación con los socios de los Balcanes Occidentales en el ámbito de las armas de fuego.
- Negociarán acuerdos internacionales con los países de la Vecindad Meridional para el intercambio de datos personales con Europol.
- Reforzarán el compromiso con las organizaciones internacionales.
- Mejorarán la cooperación estratégica y operativa con otras regiones, como la región del Sahel, el Cuerno de África, otros países africanos y regiones clave de Asia.

##### **Se insta al Parlamento Europeo y al Consejo a que:**

- Autoricen el inicio de las negociaciones con los países de la Vecindad Meridional a fin de permitir la cooperación con Eurojust.

## **CONCLUSIONES**

La amenaza del terrorismo es real, peligrosa y, desafortunadamente, permanente. Requiere, por tanto, un compromiso renovado y continuado de colaborar para combatirla. Frente al terrorismo, que busca dividir, hace falta unidad. La presente Agenda de lucha contra el terrorismo de la UE define el camino a seguir.

Para desarrollar este trabajo, la Comisión designará un **Coordinador para la lucha contra el terrorismo**, cuya función será coordinar las distintas líneas de la política y la financiación de la UE en el ámbito de la lucha contra el terrorismo dentro de la Comisión, incluida la cooperación y la coordinación con los Estados miembros, en colaboración con la Oficina del coordinador europeo para la lucha contra el terrorismo del Consejo, así como con las agencias pertinentes de la UE y con el Parlamento Europeo.

Las bases inclusivas y basadas en derechos de nuestra Unión son la mejor protección frente a la amenaza del terrorismo. Una sociedad inclusiva y acogedora, que respeta plenamente los derechos de todos, es una sociedad en la que a los terroristas les resultará más difícil radicalizar y reclutar. Debemos defender, reforzar y hacer valer colectivamente nuestros valores democráticos y fundamentales frente a quienes buscan debilitarlos. Por este motivo, debemos invertir en la cohesión social, la educación y la inclusividad de nuestras sociedades, de forma que todas las personas sientan que se respeta su identidad y que pertenecen plenamente al conjunto de la comunidad.

La presente Agenda de lucha contra el terrorismo de la UE parte de políticas e instrumentos existentes, y reforzará el marco de la UE para seguir mejorando la anticipación de amenazas y riesgos, la prevención de la radicalización y el extremismo violento, la protección de las personas y las infraestructuras a través, entre otros, de la seguridad de las fronteras exteriores, y la respuesta eficaz tras los ataques.

Si bien la Agenda anuncia una serie de nuevas medidas, la aplicación y ejecución siguen siendo fundamentales, y debe hacerse un esfuerzo conjunto para garantizarlas, desde la rápida adopción y aplicación del marco jurídico a la aceleración del impacto de las medidas sobre el terreno. La Comisión trabajará con los Estados miembros y mantendrá informados e implicados al Parlamento Europeo, al Consejo y a las partes interesadas en todas las acciones pertinentes para la aplicación de la Agenda de lucha contra el terrorismo de la UE.