

PIERNAS LÓPEZ, J. J., *Respuestas normativas de la Unión Europea a la amenaza del Estado Islámico, (DAESH), Granada, Comares, 2018, 261pp.*

El libro objeto de la presente recensión, cuyo autor es el profesor de Derecho internacional, Jorge Piernas López de la Universidad de Murcia, constituye una muy completa aproximación a los principales instrumentos de la política antiterrorista de la Unión Europea y la evolución experimentada desde sus comienzos de forma intergubernamental – al margen de los tratados – hasta la estrategia actual para combatir el terrorismo *ad intra* y *ad extra* de la Unión.

El libro se estructura en dos partes. La primera versa sobre los aspectos generales de la UE y su lucha contra el terrorismo, cuyo primero y único capítulo tiene un título sugerente: *La Unión Europea y el terrorismo de Trevi al Daesh*. Con este enfoque ya se advierte que en sus páginas (pp. 2-39) se presenta la evolución de los esfuerzos de la UE en esta materia. En efecto, el Grupo de Trevi y el posterior Programa de Trevi de 1990 pactado al margen de los tratados, gracias a las gestiones diplomáticas y las necesarias restricciones y limitaciones geopolíticas terminaron inspirando algunos aspectos del antiguo tercer del Tratado de Maastricht. Este proceder resulta ya casi habitual en el contexto de la UE, ya que en muchos de los temas políticamente más sensibles, la estrategia de la UE consiste en primer lugar en avanzar los objetivos y acciones específicas de forma intergubernamental, al margen de los tratados, y solo cuando tales objetivos y acciones alcanzan un cierto estatus de aceptación política e “institucional” se incorporaron al marco jurídico de la UE, garantizándose así de antemano un mínimo grado de efectividad. Estos breves prolegómenos llevan al lector a centrarse en la Estrategia de la UE de lucha contra el Terrorismo de 2005. Ésta abordaba el tema en torno a cuatro grandes prioridades y objetivos: prevenir, proteger, perseguir y responder frente a cualquier acción de terrorismo internacional, si afecta a la seguridad de Europa. Tales objetivos analizados desde el punto de vista técnico y de fundamentación en las siguientes páginas (pp. 7-18), van a ser *de facto*, el criterio vertebrador de los capítulos posteriores en la segunda parte del libro aplicándolos frente al Estado Islámico. En este primer capítulo de carácter introductorio completa la evolución historia de la UE en materia antiterrorista, esbozando las novedades jurídicas que se incorporan en la UE tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, como son, por ejemplos, el art. 41.2 del TUE o los arts.75, 83.1 y 222 del TFUE.

La segunda parte se centra en las acciones concretas de la Unión Europea frente a los atentados del Daesh en territorio europeo, aunque de forma teórica que no práctica. Resulta muy razonable el estudio de las acciones concretas de la UE frente a los ataques del Daesh en su territorio, asumiendo así de forma colectiva, la obligación *mutatis mutandis* identificada hace décadas por los profesores CARRILLO SALCEDO y FROWEIN, y derivadas del párrafo 249 de la sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el asunto de Nicaragua, al considerar en concreto que “el Estado en cuyo territorio se desarrolle un acto terrorista, tiene la obligación de considerar la eventual intervención del Estado del que los rehenes o las personas que se encuentren inminentemente amenazadas sean nacionales,

a fin de eliminar dicha amenaza, siempre que la posible intervención no ponga en peligro la seguridad del Estado en cuyo territorio tiene lugar la acción terrorista"¹.

El capítulo segundo lleva por título *La política de prevención del terrorismo de la Unión Europea aplicada al Estado Islámico*, (pp. 43-93). En esta páginas el prof. Piernas se centra en las respuestas institucionales del Consejo y del Consejo Europeo para la prevención tanto de la radicalización y la des-radicalización, como en otras medidas legislativas, en particular la Directiva (UE) 2017 / 541 del Parlamento Europa y del Consejo de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo. En relación con la prevención de la radicalización, el autor desagrada y analiza las abundantes actividades e iniciativas de la UE dirigidas a aumentar la capacidad de prevención y de reacción de la UE desde distintas perspectivas, como por ejemplo, desde el nuevo marco creado con la Red de la UE para la Sensibilización frente a la Radicalización. En este contexto destaca por ejemplo, el Programa Marco de intervención de la radicalización: Intervención en Radicalización Violenta con Internos Islamistas, de 25 de octubre de 2016. Igualmente entre estas medidas, la UE quiere promover una interpretación moderada del Islam contando para ello con la ayuda de Imanes moderados con arreglo al Convenio firmado por la por la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias con la Comisión Islámica de España. El profesor Piernas López estima que “esta iniciativa es muy positiva” (p. 52), pero “cuyos resultados solo se podrán evaluar completamente a medio y largo plazo”, ya que no ignora las críticas vertidas desde diversos sectores acerca de su efectividad y por haberse desaprovechado la ocasión de haber introducido más datos específicos contra las nuevas tecnologías informáticas para el reclutamiento de Al-Queda o el Daesh. Del análisis de la nueva Directiva contra el terrorismo (pp. 59-90) destaca a mi juicio – por una parte – su punto de partida: que el Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015 decidió aplicar de forma colectiva la Resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, ya que estaba en perfecta sintonía con la estrategia de la UE frente al terrorismo yihadista. En cuanto a sus contenidos, destaca – por otra parte – que la nueva Directiva tipifica nuevas conductas como delito de terrorismo, tiene un carácter expansivo (p. 83), afecta a colectividades (pp. 84-88) y como gran novedad y – a diferencia de la ONU – la UE contempla disposiciones específicas sobre la protección, apoyo y derechos de las víctimas, sin perjuicio de las medidas de la Directiva 2012/29/UE, ya que los Estados de la UE quedan obligados a garantizar la investigación y enjuiciamiento de oficio de los delitos de terrorismo objeto de la nueva directiva, incluso en ausencia de denuncia o acusación por parte de la víctimas. El profesor Piernas lamenta, no obstante, en sus conclusiones sobre esta nueva Directiva (p. 92), que no hubiera sido sometida previamente a un análisis de impacto y que, por lo tanto, esta falta de previsibilidad afecte al trabajo de años atrás con la estrategia de prevención de la radicalización. Sin duda, el tiempo dirá la efectividad de todas estas medidas

¹ CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio y FROWEIN, Jochen, *Les aspects juridiques du terrorisme international*. Académie de Droit International de La Haye. Centre d'études et de recherches de droit international et des relations internationales. La Haya, Nijhoff,, 1988, p. 25.

El tercer capítulo está dedicado a *La política de protección frente al terrorismo de la Unión Europea aplicada al Estado Islámico* (pp. 93-161). En esencia, a lo largo de estas páginas el autor desgana cómo las políticas de protección de la UE buscan beneficiar al ciudadano europeo y garantizar su seguridad. De ahí que – por ejemplo – se aprobase por fin, tras continuos desencuentros en la Comisión LIBE del Parlamento Europeo, la nueva Directiva 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave, así como también con otras medidas legislativas relativas al control de fronteras y de armas de fuego. En estas páginas se analiza de forma exhaustiva toda una gama de nuevas medidas de seguridad. Con acierto destaca a mi juicio el profesor Piernas que, para garantizar los controles en las fronteras, resultaba necesaria la modificación del art. 21 del Reglamento Schengen que ha llevado a la introducción de algunos ejemplos de controles internos que no serán considerados “controles fronterizos”, en el sentido estricto del término. En consecuencia, es muy oportuno traer a colación la aclaración del TJUE en relación al carácter no exhaustivo de esa enumeración (p.120). Además, en las páginas 124-140, se analiza el alcance de las obligaciones que se derivan de la Directiva PNR en relación con la recogida, tratamiento y conservación de los datos, así como de su compatibilidad con otras normas de la UE que afectan a los derechos humanos, a la vida privada y familiar o a la prohibición de discriminación. Sin embargo, la lectura pausada de estas páginas me suscita una cuestión – que no he podido solventar tras dicha lectura – acerca de cuáles son los medios específicos que, por ejemplo, pueden emplear los efectivos de la guardia civil o las autoridades fronterizas competentes de los Estados miembros para aplicar en su trabajo diario todas estas medidas. En cuanto al control de las armas de fuego, las páginas 148-158 explican con claridad las novedades normativas y la nueva clasificación de las armas, pero en ellas destaca un punto crítico (p. 155), ya que el texto definitivo aprobado rebaja considerablemente las altas exceptivas creadas con los primeros borradores, a pesar de que, para el autor de esta obra, las nuevas normas contra las armas de fuego aprobadas en la UE merecen una valoración positiva habida cuenta de que vienen a colmar las lagunas existentes en el marco normativa de la UE en esta materia (p. 158).

Bajo el título *La política de persecución de del terrorismo de la Unión Europea aplicado al Estado Islámico*, el capítulo cuarto se centra en las medidas aprobadas por el Consejo y el Consejo Europa relativas a la Agencia Europea y la Cooperación Policial (Europol) y las medidas específicas relativas a la financiación del terrorismo. De forma detallada (pp. 166-186) se describen los obstáculos legislativos que el nuevo reglamento de Europol tuvo que superar, también en este caso debido a las divergencias internas de la Comisión LIBE del Parlamento, hasta llegar a aplicar los nuevos sistemas de información SIS II que mejoran y agilizan el intercambio de información entre las policías de los Estados miembros. En esta sección se trae a colación también la creación del nuevo Centro Europeo de lucha contra el terrorismo, con el fin de aunar los esfuerzos dispersos de la UE y facilitar el trabajo de las distintas redes, actividades y sistemas de información activos. Como se recoge sucintamente, este nuevo Centro parece haber servido para superar la tradicional desconfianza de los Estados miembros para compartir información sensible (p. 186). En relación con las medidas relativas a la financiación del terrorismo,

la UE no parece muy ingeniosa, al contrario, secunda el modelo onusiano de cortar la financiación a los grupos terroristas. Así, en efecto, la UE ha modificado la cuarta directiva sobre el blanqueo de capitales y promueve la inmovilización de activos en el contexto de la PESC, aplicando además medidas del art. 215 del TFUE. Este tipo de medidas selectivas contra personas y grupos asociados al Daesh parecen ser, a juicio del autor, uno de los grandes éxitos concretos de lucha contra el Daesh en aplicación de todas esas novedades (p. 202), si bien no se adentra – quizás por razones de metodología – a especificarlas.

El quinto y último capítulo, a pesar de una pequeña errata formal, lleva por título *La política de respuesta frente al terrorismo de la Unión Europea aplicada al Estado Islámico* (pp. 203-240). Se centra en la invocación de Francia, por primera vez en la historia de la UE de la cláusula de defensa mutua del art. 42.7 del TUE y en las consecuencias jurídicas y políticas de esta invocación. Sin duda se hacía necesario un análisis comparativo de esta cláusula con el art. 5 del Tratado del Atlántico Norte y con la cláusula de solidaridad del art. 222 del TFUE. En ambos casos, el análisis presentado es más técnico que práctico. Pero, además, el profesor Piernas presenta las conexiones entre la cláusula de defensa mutua de la UE y la Estrategia Global de Política Exterior y de Seguridad de la UE presentada en junio de 2016. De esta forma, se cierra a mi juicio el círculo expositivo y analítico de esta obra, donde estos últimos apartados conectan de nuevo con los iniciales de esta obra, en particular con la Estrategia de la UE de 2005 de lucha contra el terrorismo.

Por último se presentan unas breves, pero acertadas reflexiones finales desde una perspectiva más global, en las que el profesor Piernas destaca de forma reiterada que la irrupción del Estado Islámico en territorio europeo ha reforzado el compromiso de los Estados miembros de la UE y de las instituciones para reforzar la prevención y la persecución (p. 249) así como también para cooperar de forma más intensa en el intercambio de información de inteligencia antiterrorista, (p. 250), aunque – como el mismo autor lo reconoce – este consenso responde probablemente “al afán de la UE de mostrar a la opinión pública que la Unión responde de forma enérgica y ágil” ante la gravedad de los atentados terroristas (p. 244).

Como se puede comprobar, este libro presenta un estudio técnico, desde el punto de vista político y legislativo, de las novedades normativas de la UE de lucha contra el terrorista. Su atractivo radica en la actualidad y complejidad del tema que el autor ha sabido reflejar con maestría en sus páginas. Por todo ello, damos la enhorabuena a su autor por el buen hacer que destila este nuevo trabajo y la bienvenida a este nuevo libro de nuestra disciplina.

Eugenia López-Jacoiste Díaz
Universidad de Navarra