

Leonardo SÁNCHEZ PELÁEZ
Doctorando en Union Europea. UNED.

Correo: lsanchez1290@alumno.uned.es

El COSI, una década dedicada a la política de seguridad interior de la Unión Europea

COSI, a decade dedicated to the internal security policy of the European Union

Resumen

Después de varios intentos frustrados, la aprobación del Tratado de Lisboa permitió la aparición del Comité Permanente de Cooperación Operativa en Materia de Seguridad Interior (COSI). Tras un periodo inicial de definición de los procedimientos de trabajo, el Comité ha ido apuntalando y ampliando sus responsabilidades, relacionadas con la cooperación judicial y policial, la aplicación de las líneas estratégicas de la seguridad interior, la lucha contra la delincuencia organizada o la cooperación de las agencias JAI. Paulatinamente, se han ido incluyendo cuestiones relacionadas con la lucha antiterrorista, a pesar de las reticencias de algunos Estados miembros. Diez años después de su creación, el COSI ha demostrado su ambición, capacidad de adaptación y su flexibilidad, características que han contribuido a consolidar su posición como actor relevante en el ámbito de la seguridad interior de la Unión Europea.

Palabras clave

COSI, seguridad interior, ciclo político, terrorismo, agencias JAI, Unión Europea.

Abstract

After several failed attempts, the signature of the Lisbon Treaty allowed the setting-up of the Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security (COSI). After an initial period of definition of the work procedures, the Committee has been strengthening and expanding its responsibilities, related to judicial and police cooperation, the implementation of the strategic directions of internal security, the fight against organized crime or the cooperation of the JHA agencies. Gradually, issues related to the fight against terrorism have also been added to its agenda, despite the reluctance of some Member States. Ten years after its creation, the COSI has demonstrated its ambition, adaptability and flexibility, abilities that have contributed to consolidating its position as a relevant actor in the field of internal security in the European Union.

Keywords

COSI, internal security, policy cycle, terrorism, JHA Agencies, European Union.

Citar este artículo:

Sánchez Peláez, L. (2021). El COSI, una década dedicada a la política de seguridad interior de la Unión Europea. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 18, pp. 145-176.

Introducción

De igual forma que los atentados terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos provocaron un avance en la respuesta de la Unión Europea al terrorismo, la posterior actividad terrorista sufrida en territorio europeo, además de las crisis migratorias o la necesidad de una respuesta conjunta a una amenaza transnacional, como es la delincuencia organizada, han conseguido, lentamente, ir asegurando y ampliando ese avance que tras un vertiginoso impulso inicial parecía haberse estancado.

Este carácter esencialmente reactivo de la lucha antiterrorista de la Unión Europea¹ ha conseguido superar, a veces, la tradicional resistencia de las autoridades nacionales para ceder partes de la soberanía nacional vinculadas a la seguridad nacional.

En este proceso, el Comité Permanente de Cooperación Operativa en Materia de Seguridad Interior (COSI) se ha consolidado como uno de los grandes protagonistas del desarrollo de la cooperación europea en los asuntos de interior y de justicia, siendo un factor fundamental para conseguir una mayor integración europea en la política de seguridad interior.

Orígenes y responsabilidades

El COSI vio la luz en el año 2010, siguiendo el mandato del artículo 71 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que establecía la creación de un comité permanente, en el seno del Consejo, con el objetivo de garantizar, dentro de la Unión, el fomento y la intensificación de la cooperación operativa en materia de seguridad interior.

No era la primera vez que se hablaba de un comité de seguridad interior, cuya ausencia se consideraba como un déficit de la Unión Europea², en particular si se comparaba con el Comité Político y de Seguridad (COPS), un órgano procedente del segundo pilar. En el tratado por el que se instituye una constitución para Europa, firmado en 2004 pero nunca ratificado, ya se contemplaba la creación de este comité en su artículo III-261, cuya redacción era prácticamente idéntica a la del artículo 71 del TFUE.

Los atentados terroristas de 2001 en los Estados Unidos, y los de 2004 y 2005 en Europa, situaron a la seguridad interior entre las prioridades políticas de la Unión Europea. Precisamente tras los atentados de 2001 empezó a fraguarse la idea de un órgano de alto nivel encargado de los asuntos de interior. La Presidencia española del

¹ Powell, C. y Sorroza, A. (2009). La Unión Europea y la lucha contra el terrorismo global. *Política Exterior*, pp. 127-137.

² Bossong, R. y Rhinard, M. (2013). The EU Internal Security Strategy: towards a more coherent approach to EU security? *Studia Diplomatica*, vol. 66, n.º 2, pp. 45-58.

Consejo de 2002 ya protagonizó un primer intento³ y Luxemburgo contemplaba en el programa de su Presidencia de 2005 el inicio de los preparativos para el establecimiento de este comité⁴.

De haberse materializado entonces, hubiera contribuido, sin duda, a evitar el estancamiento o el olvido de parte de las medidas adoptadas en el fragor de la respuesta a los atentados.

Pero fue necesario que se ratificara el Tratado de Lisboa para que las previsiones sobre este órgano se consumaran, lo que unido a la formulación del Programa de Estocolmo⁵ y al impulso de la Presidencia española de 2010, favorable a la mejora de la seguridad de las fronteras y a la cooperación antiterrorista, convergieron en la idea de completar la estrategia de seguridad interior⁶.

El artículo 71 del TFUE se tradujo en la Decisión del Consejo 2010/131/UE de 25 de febrero de 2010⁷, por la que se crea el Comité permanente de cooperación operativa en materia de seguridad interior, que es el nombre que recibe el comité permanente al que hace referencia el tratado. El COSI propiciará, fomentará e intensificará la coordinación de la actuación de las autoridades competentes de los Estados miembros en materia de seguridad interior, facilitando y garantizando una cooperación y una coordinación operativas eficaces en el contexto del espacio de libertad, seguridad y justicia, en particular en los sectores a los que se aplica la cooperación policial y aduanera y entre las autoridades encargadas del control y la protección de las fronteras exteriores. Se ocupará también, cuando corresponda, de los aspectos de la cooperación judicial en materia penal que sean pertinentes para la cooperación operativa en materia de seguridad interior y evaluará asimismo la orientación general y la eficacia de la coordinación operativa, determinará sus posibles deficiencias o fallos y adoptará recomendaciones concretas que permitan resolverlos. El COSI prestará su asistencia al consejo de conformidad con las disposiciones del artículo 222 del tratado, referidas a la cláusula de solidaridad. No intervendrá en la dirección de operaciones, que seguirá siendo competencia de los Estados miembros, y no participará en la elaboración de actos legislativos. Además, cuando corresponda, se invitará, en calidad de observadores, a representantes

3 Arteaga Martín, F. (2010). La estrategia de seguridad interior de la Unión Europea. *Boletín Elcano*, n.º 124, p. 8. Horgby, A. y Rhinard, M. (2015). The EU's internal security strategy: A historical perspective. *Security Journal*, vol. 28, n.º 3, pp. 309-321.

4 Luxembourg Presidency of the Council of the European Union. *The Presidency's Priorities* [en línea]. [Consulta: 25 de mayo de 2021]. Disponible en:

http://www.eu2005.lu/en/presidence/priorities_et_pgm/priorities/index.html#justice

5 Consejo Europeo (2010). *Programa de Estocolmo - Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*. Diario Oficial de la Unión Europea. OJ C 115, 4.5.2010, pp. 1-38.

6 Bossong, R. Y Rhinard, M. *Op. cit.*, p. 49.

7 Consejo de la Unión Europea (2010). *2010/131: Decisión del Consejo, de 25 de febrero de 2010, por la que se crea el Comité permanente de cooperación operativa en materia de seguridad interior*. Diario Oficial de la Unión Europea. DO L 52 de 03-03-2010, p. 50.

de Eurojust, Europol, Frontex y otros organismos pertinentes, contribuyendo a garantizar una actuación coherente de dichos organismos.

Por último, el COSI estará obligado a presentar regularmente al consejo informes sobre sus actividades y mantener informado al Parlamento Europeo y a los parlamentos nacionales de los trabajos que esté llevando a cabo. Los citados informes cubren periodos de dieciocho meses.

Es preciso tener en cuenta que según los artículos 72 y 73 del TFUE los Estados miembros siguen siendo competentes en cuanto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior, así como de la seguridad nacional.

El Programa de Estocolmo también introdujo la obligación de que el COSI informara acerca de sus trabajos a los altos funcionarios de los Estados miembros en los ámbitos cubiertos por Justicia y Asuntos de Interior, que el Consejo Europeo consideraba de gran utilidad y que deberían fomentarse en la medida de lo posible.

Las funciones del COSI se iban acabando de perfilar con otros textos, como la Estrategia de seguridad interior de la Unión Europea⁸, en la que se destacaba que el comité se había creado para garantizar la eficaz coordinación y cooperación de las autoridades policiales y de gestión de fronteras, incluyendo el control y la protección de las fronteras exteriores y, cuando procediera, la cooperación judicial en asuntos penales relevantes para la cooperación operativa. Además, su labor se basaría, sobre todo, en las evaluaciones de amenazas y prioridades nacionales y de la Unión Europea.

Precisamente, entre los cometidos específicos del COSI se encontraba la supervisión y aplicación de esa estrategia de seguridad interior, que se convertirá en una de sus tareas prioritarias. También se encargaría de recibir información acerca de la coordinación y cooperación en la lucha contra la trata de seres humanos, según recogían los puntos 4.1 y 4.4.2 respectivamente del Programa de Estocolmo. En los borradores iniciales de este programa se relacionaba al COSI con los trabajos referidos a la estrategia de la UE en materia de lucha contra la droga 2005-2012, pero esta referencia desapareció en su versión final. En la continuación de esta estrategia correspondiente a los años 2013-2020⁹ sí se mencionó la necesidad de que el Grupo Horizontal «Drogas», como principal órgano de coordinación en materia de drogas del consejo, reforzara sus esfuerzos de coordinación para tener en cuenta los trabajos de aquellos órganos con un componente dedicado a las drogas, como es el COSI.

Cinco años más tarde, con la renovación de la Estrategia de seguridad interior¹⁰, se reafirmaba el papel del COSI, que recibió el encargo de elaborar una lista de medidas

8 Consejo de la Unión Europea (2010). *Estrategia de seguridad interior de la UE: hacia un modelo europeo de seguridad*. Doc. 5842/2/2010, 23 de febrero de 2010.

9 Consejo de la Unión Europea (2012). *Estrategia de la UE en materia de lucha contra la droga (2013-2020)*. Diario de la Unión Europea. 2012/C 402/01 OJ C 402, 29 de diciembre de 2012, pp. 1-10.

10 Consejo de la Unión Europea (2015). *Proyecto de conclusiones del consejo sobre la estrategia renovada de seguridad interior de la UE 2015-2020*. Doc. 9798/15, 10 de junio de 2015.

prioritarias para su ejecución, así como de supervisar e informar sobre los progresos realizados en su puesta en práctica, todo ello conjuntamente con la comisión y otros actores.

Una práctica habitual, no recogida en su instrumento normativo, es que los borradores de conclusiones del consejo referidas a temas de interés para la seguridad interior se examinen por el COSI, como paso previo al Comité de Representantes Permanentes (COREPER) o al Consejo. De alguna manera, esto confirma la importancia del COSI en la estructura comunitaria del ámbito de justicia e interior, reconociendo su capacidad de supervisión o coordinación del resto de grupos de trabajo relacionados, y constata que se trata de un órgano con una amplia perspectiva de la seguridad interior.

Por otro lado, es frecuente que aspectos que se deciden en el Consejo JAI, siempre que afecten a materia de seguridad interior y no sean eminentemente legislativos, se debatan antes en el COSI.

La Comisión Europea también se refirió al COSI, adjudicando a este comité la responsabilidad de garantizar que la cooperación europea se promoviera y reforzara, así como la de facilitar la coordinación de la acción de las autoridades competentes de los Estados miembros, acciones que la propia comisión se comprometía a apoyar¹¹. Y recomendaba que el COSI y el COPS trabajasen juntos y se reunieran con regularidad buscando la coherencia entre la estrategia de seguridad interior y la estrategia europea de seguridad y aprovechando las sinergias entre las políticas internas y externas, incluidas las evaluaciones de riesgos y amenazas.

Este marco estratégico ha ido variando, como en abril de 2015 con la presentación de la Agenda Europea de Seguridad¹², en la que la Comisión Europea exponía los principios de actuación de la Unión para responder de manera eficaz a las amenazas a la seguridad y los principales pasos previstos para su aplicación, e identificaba las tres prioridades para la acción inmediata: el terrorismo y radicalización; la delincuencia organizada internacional; la ciberdelincuencia. En este documento también se reconocía el papel central del COSI en relación con el ciclo de actuación de la Unión Europea contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional, al que se hará referencia más adelante.

Al año siguiente, sobre la base de la Agenda Europea de Seguridad, se introdujo por primera vez el concepto de unión de la seguridad¹³. A partir de un nuevo enfoque diri-

¹¹ Comisión Europea (2010). *Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo. La estrategia de seguridad interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura*. COM(2010) 673 final, 22 de noviembre de 2010.

¹² Comisión Europea (2015). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Agenda Europea de Seguridad*. COM(2015) 185 final, 28 de abril de 2015.

¹³ Comisión Europea (2016). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo aplicación de la Agenda Europea de Seguridad para luchar contra el terrorismo y allanar el camino hacia una unión de la seguridad genuina y efectiva*. COM/2016/0230 final, 20 de abril de 2016.

gido a la responsabilidad compartida entre la Unión Europea y los Estados miembros, y bajo el liderazgo de la figura del comisario de la unión de la seguridad, creada específicamente para el desarrollo de este proceso, en julio de 2020 se aprobó la Estrategia de la Unión Europea para una unión de la seguridad¹⁴, que abarca el periodo 2020-2025 y se centra en cuatro áreas prioritarias: un entorno de seguridad que resista el paso del tiempo; hacer frente a las amenazas cambiantes; proteger a los europeos frente al terrorismo y la delincuencia organizada; un ecosistema de seguridad europeo sólido.

Por lo que respecta a la lucha antiterrorista, su inclusión en los trabajos del COSI ha ido de menos a más. A pesar de sus claras implicaciones para la seguridad interior, le ha costado encontrar su sitio debido a las reservas de algunas delegaciones nacionales, que no consideraban que debía ser una de sus responsabilidades. La siempre presente amenaza terrorista y la actividad desplegada por algunos Estados miembros han conseguido derribar parte de esa resistencia de manera que el COSI pueda desarrollar su labor de coordinación y de supervisión de las acciones contra el terrorismo de la Unión Europea.

En definitiva, el establecimiento del COSI se recoge en el tratado, y su desarrollo se ha ido sustentando y reforzando en diferentes documentos estratégicos tanto del Consejo como de la Comisión Europea, ayudado por el impulso de determinados Estados miembros interesados en progresar en la integración comunitaria en este ámbito de la seguridad interior.

Composición del COSI

El COSI está integrado por altos funcionarios del Ministerio del Interior o del Ministerio de Justicia de cada Estado miembro, así como por representantes de la comisión y del Servicio Europeo de Acción Exterior¹⁵.

Ni el artículo 71 del TFUE ni la Decisión del Consejo por la que se crea el COSI establecían la composición de este comité. Solamente se contemplaba la posible participación de los órganos y organismos de la Unión afectados, como Eurojust, Europol, Frontex o CEPOL, que asistirán en calidad de observadores. Para averiguar quién debe formar parte del COSI es preciso acudir a la declaración¹⁶ adoptada por el Consejo JAI el mismo día que se aprobó la decisión sobre su creación, en la que se establecía que «dado

14 Comisión Europea (2020). *Comunicación de la Comisión sobre la estrategia de la UE para una unión de la seguridad*. COM/2020/605 final, 24 de julio de 2020.

15 Consejo de la Unión Europea. *Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior (COSI)* [en línea]. [Consulta: 14 de marzo de 2021]. Disponible en:

<https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/preparatory-bodies/standing-committee-operational-cooperation-internal-security/>

16 Consejo de la Unión Europea (2010). *Proyecto de decisión del consejo por la que se crea el COSI*. 5 de febrero de 2010. Doc. 5949/10.

su carácter operativo, el COSI tendrá su base en las capitales». Cada Estado miembro decidirá si cuenta con un único representante encargado de todos los temas o con diversos representantes que, en ambos casos, contarán con el apoyo adecuado. No obstante, el número de delegados estará limitado a fin de asegurar la eficiencia del trabajo del comité.

La indefinición sobre la representación de los Estados miembros en el COSI ha provocado que cada país adopte una solución diferente.

En España, la máxima responsabilidad de la delegación española recayó, en sus inicios, en el entonces director general de la Policía y de la Guardia Civil, quien fue, además, el primer presidente del comité. Posteriormente, la jefatura de la delegación la ha asumido el director del Gabinete del secretario de Estado de Seguridad o, como en la actualidad, la titular de la Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería, quien se apoya en funcionarios de la propia Secretaría de Estado (Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería y Gabinete del Secretario de Estado), de la Guardia Civil, de la Policía Nacional, de la Agencia Tributaria, de las policías autonómicas vasca y catalana y de los ministerios de Justicia y de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Todos estos organismos contribuyen a los trabajos preparatorios del COSI, normalmente consensuando una postura común en los asuntos a tratar, en función de sus respectivas competencias, y participando en las diferentes actividades promovidas desde la Unión Europea. También pueden integrar a alguno de sus representantes en la delegación española que se desplaza a las reuniones del Comité en Bruselas, aunque las intervenciones en nombre de España las realiza, salvo excepciones, la persona que ostenta la jefatura de la delegación.

Las delegaciones del resto de Estados miembros pueden estar a cargo de directores de agencias policiales o de altos cargos del Ministerio del Interior o del Ministerio de Justicia, pero también de funcionarios de menor nivel, como responsables de relaciones internacionales de los cuerpos policiales, asesores ministeriales o diplomáticos o funcionarios de las representaciones permanentes en Bruselas.

Por su parte, las agencias JAI suelen estar representadas por su alta dirección, siendo habitual que, en función de la temática, asista su director ejecutivo, o alguno de los subdirectores.

El que se podría considerar como su órgano equivalente en el ámbito de la seguridad exterior, el COPS, está formado por embajadores de los Estados miembros con base en Bruselas. Otra diferencia importante con respecto al COSI es que mientras que este último Comité se suele convocar dos o tres veces al semestre, el COPS se reúne habitualmente dos veces por semana.

Esa composición heterogénea del COSI no satisface a todos los Estados miembros, alguno de los cuales ha limitado su nivel de representación¹⁷, pero no ha variado sus-

17 Scherrer, A., Jeandesboz, J. y Guittet, E.-P. (2011). *Developing an EU Internal Security Strategy, fighting terrorism and organised crime*. European Parliament's Committee on Civil Liberties. Report N.º PE 462.423.

tancialmente desde que celebró su primera reunión. Si el objetivo es contar con un órgano con peso específico en el ámbito de justicia y asuntos de interior, la opción elegida por algunos en la designación de sus jefes de delegación no parece la más acertada. Pero lo realmente importante es que, independientemente del nivel de representación, los que participen en el COSI estén provistos de suficiente capacidad de decisión y de flexibilidad para evitar obstrucciones o retrasos en los asuntos llevados a debate.

En el desarrollo de sus responsabilidades, el COSI recibirá el apoyo de la Secretaría General del Consejo de la UE (Dirección General de Justicia e Interior) que ejerce la labor de secretaría y asistencia al COSI, preparación de agendas, elaboración de documentos y sus revisiones, asistencia a la Presidencia y Estados miembros, etc. Es decir, una especie de estado mayor cualificado, con una muy notable influencia en el proceso de decisión. Por su parte, los consejeros JAI destacados en las respectivas representaciones permanentes ante la Unión Europea, reunidos bajo la configuración de Grupo de Apoyo al COSI, desempeñarán una función auxiliar y se reunirán cuando resulte necesario entre las reuniones del COSI

La Presidencia del Comité es rotatoria, en función del país que presida semestralmente el Consejo de la Unión Europea, y los programas se establecen por el trío de presidencias por un periodo de 18 meses. Sus reuniones ordinarias se celebran en Bruselas, con una frecuencia de dos o tres sesiones cada seis meses. Además, en cada semestre se suele organizar una reunión informal que tiene lugar en el país que ostenta la Presidencia de turno.

Actividad inicial del COSI y primeros años de funcionamiento (2010-2013)

La primera reunión del comité, que tuvo lugar precisamente bajo presidencia española, se celebró el 11 de marzo de 2010, Día Europeo de las Víctimas del Terrorismo, justo seis años después de los atentados de Madrid.

Tal y como recogía el primer informe periódico del COSI al Parlamento Europeo y a los parlamentos nacionales¹⁸, la fase inicial se centró en la determinación del papel y cometidos del Comité en desarrollo de lo dispuesto en la Decisión del Consejo por la que se crea el COSI, la Estrategia de seguridad interior y el Programa de Estocolmo. Así pues, parte de su energía se dedicó a intentar traducir el ambiguo mandato que había recibido y buscar su espacio en un terreno en el que se corría el riesgo de duplicar esfuerzos con otros grupos o con la comisión.

Lo cierto es que en el programa JAI del trío de presidencias aparecía en un lugar preeminente la creación y el desarrollo del COSI como una de las responsabilidades

¹⁸ Consejo de la Unión Europea (2011). *Informe al Parlamento Europeo y parlamentos nacionales relativo a los trabajos del COSI durante el periodo enero-2010 junio-2011*. 23 de septiembre de 2011. Doc. 14614/11.

relevantes. Posteriormente se relacionaban todos los campos en los que se pretendía actuar, muchos de los cuales caerían bajo la competencia del COSI. Ya desde las primeras reuniones quedó clara la ambición de los Estados miembros y su deseo de llegar a resultados concretos y tangibles, lo que se entiende teniendo en cuenta que algunos llevaban casi una década esperando poder contar con un foro de trabajo como el del COSI.

En la primera reunión se abordaron cuestiones importantes, como el estado de la seguridad interna de la UE con vistas a su discusión en el consejo, el proyecto Harmony, origen del ciclo de actuación de la Unión Europea contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional (también conocido como ciclo político), la cooperación entre agencias JAI, las operaciones conjuntas o, incluso, la lucha antiterrorista, esto último a pesar de la resistencia de alguna delegación.

En las siguientes reuniones se continuó hablando de cooperación entre agencias JAI, la protección de las fronteras exteriores y lucha contra la inmigración irregular, o el estado de los proyectos COSPOL¹⁹, pero también se quiso empezar a dar forma a lo que se consideraba una de las responsabilidades más relevantes del Comité, como es la cooperación operativa entre autoridades encargadas de seguridad interior. Así, en su primer semestre de funcionamiento se puso en marcha una operación combinada, la Operación Global Europea²⁰, en la que intervinieron agencias de policía, aduanas y fronteras de varios Estados miembros. Los resultados de la operación fueron considerados satisfactorios, a pesar de reconocer la dificultad de trabajar con 27 países, del escaso interés mostrado por algunas agencias en participar en operaciones multinacionales o de las complicaciones derivadas de la existencia de diferentes medios de recopilar información, procedimientos de trabajo o sistemas de comunicación.

En la última reunión del COSI de la Presidencia española, la delegación belga presentó su programa para el trabajo del comité en los siguientes doce meses. El COSI se centraría en cinco vectores: la coherencia a través del ciclo político de la UE; las operaciones, acciones y proyectos conjuntos; la cooperación y coordinación entre agencias de la UE; la identificación de las deficiencias y la discusión del papel del COSI en la puesta en marcha de la cláusula de solidaridad.

Sobre esta base, en la primera sesión bajo Presidencia belga, se aprobó el programa de trabajo²¹ a desarrollar en el resto del periodo del trío de presidencias, atendiendo al principio de subsidiariedad e intentando evitar la duplicación de esfuerzos con otros órganos preparatorios y organismos JAI. Se seleccionaron 14 temas, de 34 propuestos por los Estados miembros, entre los que se encontraban algunos asuntos que ya habían

¹⁹ Antecedente de los EMPACT, tratados más adelante.

²⁰ Consejo de la Unión Europea (2010). *First evaluation of the European global operation*. 23 de junio de 2010. Doc. 11410/10.

²¹ Consejo de la Unión Europea (2010). *COSI's Work Programme for the rest of the COSI Trio Presidency*. 3 de septiembre de 2010. Doc. 13084/10.

entrado en las agendas del COSI, como la estrategia de seguridad interior, el ciclo político, los proyectos COSPOL o la coordinación de las operaciones conjuntas. Pero también se introdujeron otros novedosos, como la lucha contra el tráfico de armas, las acciones contra el Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK), el fondo de seguridad interior, la cláusula de solidaridad o la interacción entre la seguridad interior y la seguridad exterior. Desaparecieron el tráfico de seres humanos y el registro de nombres de pasajeros (PNR), que se habían tratado en alguna de las reuniones. Tampoco se incluyó la lucha antiterrorista, salvo la referencia a las acciones contra el PKK.

Sin embargo, en la línea de mantener un alto nivel de ambición, se dejó claro que el COSI debería poder responder a los nuevos retos que pudieran tener impacto en la seguridad interior.

Como se puede observar, se trata de asuntos de diferente naturaleza, a los que se sumaron otros que no estaban incluidos entre los citados.

El ciclo de actuación, o ciclo político, que el COSI estableció en su reunión del 5 de octubre de 2010²², es uno de los cometidos que más esfuerzos ha venido demandando. Establece una metodología clara y moderna para definir y fijar prioridades en la manera de luchar contra la amenaza de la delincuencia organizada a la seguridad interior. Aprobado por el Consejo JAI en noviembre de 2010, se trata de un ciclo de actuación plurianual, que consta de cuatro etapas cuyo desarrollo obliga a que prácticamente en todas las reuniones del COSI se incluya como punto de discusión. Aunque el periodo establecido para el ciclo era de cuatro años, se acordó, con carácter experimental, un plazo inicial de dos años para esa primera etapa. Tras una evaluación de la amenaza de la delincuencia organizada²³, el consejo determinó las prioridades de la UE para los años 2011 y 2013²⁴. Más tarde, el COSI examinó y aprobó los objetivos estratégicos de las prioridades para la lucha contra la delincuencia²⁵, confirmando qué Estados miembros ejercerían como coordinadores de cada una de ellas, así como los participantes. Estos objetivos estratégicos se tradujeron en planes de acción operativos para 2012²⁶ y 2013²⁷, cuya coordinación y ejecución constituye la fase EMPACT del ciclo.

22 Consejo de la Unión Europea (2010). *Proyecto de conclusiones del consejo sobre el establecimiento y aplicación de un ciclo de actuación de la UE*. 25 de octubre de 2010. Doc. 15358/10.

23 Consejo de la Unión Europea (2011). *EU Organized Crime Threat Assessment 2011*. 6 de abril de 2011. Doc. 8709/11.

24 Consejo de la Unión Europea (2011). *Proyecto de conclusiones del consejo sobre la determinación de las prioridades de la UE para la lucha contra la delincuencia organizada 2011-2013*. 6 de junio de 2011. Doc. 11050/11.

25 Consejo de la Unión Europea (2011). *Strategic goals related to the EU's priorities for the fight against organised crime between 2011-2013*. 21 de octubre de 2011. Doc. 15850/11.

26 Consejo de la Unión Europea (2011). *Operational Action Plans (OAPs) related to the EU's priorities for the fight against organised crime between 2011-2013*. 15 de diciembre de 2011. Doc. 17796/13/11.

27 Consejo de la Unión Europea (2012). *OAPs (2013) related to the EU's priorities for the fight against organised crime between 2011-2013*. 5 de diciembre de 2012. Doc. 16038/12/12.

En total el ciclo político inicial abarcaba ocho prioridades:

- África Occidental.
- Balcanes Occidentales.
- Inmigración ilegal.
- Drogas de síntesis.
- Contrabando en contenedores.
- Trata de seres humanos y tráfico ilícito de personas.
- Bandas organizadas de delincuencia itinerante.
- Ciberdelincuencia.

También se integraron en el ciclo político las actividades de los grupos de proyecto establecidos para la ejecución de 5 de las 29 medidas dirigidas a potenciar la protección de las fronteras exteriores y la lucha contra la inmigración ilegal²⁸, que seguirían como acciones de la prioridad *inmigración ilegal*. Solo el grupo de proyecto de la medida 4, liderado a nivel europeo por la Guardia Civil, cuyo objetivo era mejorar la cooperación operativa con terceros países de origen y tránsito, en relación con las patrullas conjuntas terrestres y marítimas, continuó con sus actividades hasta 2013.

El comité llevó a cabo un primer examen del proceso del ciclo político a primeros de 2012, y mantuvo un estrecho seguimiento de los progresos realizados sobre la base de los informes de los coordinadores de los diferentes planes de acción operativos²⁹, de las reuniones que cada seis meses mantenían los coordinadores nacionales EMPACT³⁰ (NEC, por sus siglas en inglés) y los informes del director de Europol. Estos coordinadores nacionales eran los que ostentaban el mando estratégico y la autoridad para asegurar la ejecución de los proyectos EMPACT en su país, aunque en aquellos momentos no estaban todos designados.

El COSI también validó en 2012 la metodología de evaluación de la amenaza representada por la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional³¹, con la finalidad de conseguir una evaluación completa y exhaustiva de las amenazas regionales y paneuropeas que pudieran repercutir en la Unión Europea.

28 Consejo de la Unión Europea (2010). *Conclusiones del consejo sobre 29 medidas destinadas al refuerzo de la protección de las fronteras exteriores y a la lucha contra la inmigración ilegal*. 1 de marzo de 2010. Doc. 6975/10.

29 Consejo de la Unión Europea (2012). *EU Policy Cycle: Monitoring of the OAPs 2012*. 20 de noviembre de 2012. Doc. 16014/12.

30 Consejo de la Unión Europea (2012). *Summary report of the National EMPACT Coordinators meeting held at Europol on 29-30 May-2012*. 8 de junio de 2012. Doc. 11089/12.

31 Consejo de la Unión Europea (2012). *Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) – Methodology*. 4 de julio de 2012. Doc. 12159/12.

Las agencias JAI, implicadas desde el inicio en los trabajos del COSI, mantuvieron su importante contribución. Europol ha sido y continúa siendo el eje fundamental del ciclo político, en el que también ha cooperado CEPOL con sus cursos de formación, así como Eurojust y Frontex con su participación en algunos planes. En general, la presencia de las agencias JAI en el COSI es primordial y aporta un gran rendimiento, sin desmerecer el desempeñado por la comisión, que es clave, y cada vez más el del Servicio Europeo de Acción Exterior.

En cuanto a la cooperación y coordinación entre agencias, un tema heredado de la aplicación del Programa de Estocolmo, el COSI debatió y acordó los métodos de trabajo, de lo que se tomó nota en el consejo del 9 de junio de 2011. Entre estos métodos se incluyó la organización de reuniones periódicas para mejorar la planificación y la transmisión de información y la organización de reuniones conjuntas, todo ello en el ámbito de la seguridad de la UE.

Por otra parte, en esta etapa tuvieron lugar las primeras reuniones de jefes de agencias JAI, cuyos informes se presentaron al COSI. Si bien son 4 las agencias JAI que asisten siempre al COSI y al Grupo de Apoyo al COSI (Europol, Eurojust, Frontex y Cepol), también ha ido ganando importancia la denominada «Red de agencias JAI» que engloba a un total de 9 agencias (las cuatro anteriores más EIGE, EASO, FRA, EULISA y EMCDDA). Esta red es presidida cada año por una de las 9 y tiene un plan de trabajo integrado, presentando un informe anual en el COSI.

Y el comité proporcionó a la Comisión Europea su punto de vista para la elaboración de propuestas relacionadas con el futuro de Europol y CEPOL.

La estrategia de seguridad interior de la UE siguió siendo objeto de debate en las reuniones del COSI, así como las posibilidades de refuerzo de la cooperación y la coordinación en lo que se refiere a la seguridad de la UE, para lo que se elaboró una hoja de ruta, conjuntamente con el COPS. De hecho, en 2011 se organizó la primera reunión informal entre el COPS y el COSI, en la que se apoyó la propuesta del COPS de redactar un programa de trabajo para la cooperación entre la seguridad interior y la seguridad exterior.

Por lo que respecta al terrorismo, si bien su actividad parecía quedar limitada a recibir información relacionada con el PKK, el COSI examinó un informe del coordinador antiterrorista sobre la dimensión judicial del terrorismo y participó en unos debates acerca de los mecanismos de intercambio de información en relación con los cambios en los niveles nacionales de amenaza, cuyos resultados se adoptaron en el consejo de diciembre de 2010³².

Así pues, los primeros 18 meses de actividad del COSI se centraron principalmente, de un lado, en los métodos de trabajo y los procedimientos, y de otro, en cimentar las bases que permitieran desarrollar una buena parte de las responsabilidades que le fueron asignadas, así como otras tareas que en el momento de su creación no parecía que pudieran caer en su ámbito de competencias.

32 Consejo de la Unión Europea (2010). *Conclusiones del consejo sobre el intercambio de información acerca de las modificaciones del nivel nacional de amenaza*. 1 de diciembre de 2010. Doc. 17303/1/10.

En el segundo programa de trabajo del COSI, desarrollado entre julio de 2011 y diciembre de 2012, el único asunto nuevo que se incluyó fue el Pacto europeo contra las drogas de síntesis³³, cuya ejecución operativa se integraría en el plan de acción operativo «Drogas de síntesis». El resto de temas, hasta un total de diez, procedían del programa anterior, del que se habían caído la cooperación en la lucha contra la delincuencia organizada, el PKK, la financiación de la cooperación operativa y las conclusiones de los jefes de las oficinas nacionales de contacto. También desapareció de la lista COSPOL, aunque en este caso sufrió una modificación de la denominación, que pasó a llamarse plataforma multidisciplinar europea contra las amenazas delictivas (EMPACT, por sus siglas en inglés) adaptándose a la experiencia adquirida en la ejecución y las particularidades del ciclo político 2011-2013.

En resumen, durante los tres primeros años, los asuntos tratados en el COSI fueron variados, pero de ellos cabría destacar el interés en garantizar que el ciclo político se ejecutara según lo previsto y en asegurar su seguimiento. A pesar de los progresos realizados, se observaron algunas deficiencias, como la falta de financiación, o la escasa implicación de los Estados miembros, aspectos que se deberían tener en cuenta para el lanzamiento del nuevo ciclo político a partir de 2014. Se esbozaba la importancia de la lucha contra el terrorismo, que en un principio parecía quedar fuera de su agenda. Y quedaba patente la ambición de convertirse en un referente en todo lo relacionado con seguridad interior, a pesar de que continuaba la tendencia de los Estados miembros de evitar ceder el control en favor de los instrumentos comunitarios, aun reconociendo las implicaciones del nuevo contexto de seguridad³⁴.

En busca de la operatividad y visibilidad (2013-2014)

En el cuarto año del COSI se estudió cómo operativizar y aumentar su proyección pública tanto a nivel nacional como comunitario. Pero el principal foco de atención continuó siendo el ciclo político, con la finalización del primer periodo de dos años y el establecimiento del ciclo ordinario de cuatro años. El COSI analizó los progresos que los diferentes coordinadores plasmaron en los informes de los planes operativos de cada una de las ocho prioridades establecidas³⁵, conjuntamente con los resultados de las reuniones de NEC y los informes del director de Europol³⁶.

33 Consejo de la Unión Europea (2011). *Proyecto de pacto europeo contra las drogas de síntesis*. Doc. 14 de octubre de 2011. 15544/11.

34 Sorroza Blanco, A. (2011). La seguridad interior en la UE: diez años después del 11-S. *Boletín Elcano*, n.º 139, p. 11.

35 Consejo de la Unión Europea (2013). *Summary report of the NECs meeting held at Europol on 18-19 November 2013*. 6 de diciembre de 2013. Doc. 17315/13.

36 Consejo de la Unión Europea (2013). *EU Policy Cycle: Implementation Monitoring*. 10 de junio de 2013. Doc. 9996/1/13.

La experiencia del primer ciclo político fue realmente provechosa. No solo un alto porcentaje de las actividades previstas en los planes operativos se pudo finalizar, sino que el número de países participantes en las prioridades no cesaba de aumentar.

Pero como ya se ha comentado, también se identificaron algunas deficiencias o de cuestiones en las que se precisaba mejorar: la necesidad de una financiación más específica para el nuevo ciclo, la comunicación, el ajuste entre las prioridades nacionales y las europeas, y el enfoque multidisciplinar, ya que se consideraba importante la cooperación con otros actores, como ONG, autoridades tributarias y aduaneras, autoridades judiciales, terceros países y el sector privado.

La metodología de evaluación aprobada por el COSI el año anterior³⁴ fue empleada por primera vez para identificar el conjunto de prioridades recomendadas en materia de delincuencia organizada³⁷. Es importante destacar que el documento de trabajo operativo en los debates en el COSI para definir las prioridades estratégicas del ciclo es el Informe sobre la evaluación de la amenaza de la delincuencia grave y organizada (SOCTA), cuya elaboración recae en Europol, que cuenta con las contribuciones de los Estados miembros. Pero una vez presentado este documento, entra en juego el nivel estratégico-político representado por el COSI y el consejo, que intervienen decisivamente en la versión finalmente aprobada. De ahí que algunas de las prioridades operativas del SOCTA se puedan llegar a modificar o incluso a desaparecer, o que se introduzca alguna nueva que no estaba en el SOCTA (como por ejemplo armas de fuego, prioridad que ha estado liderada, desde el principio, por la Guardia Civil).

Tras las correspondientes discusiones en el COSI, el Consejo JAI del 6 y 7 de junio de 2013 adoptó nueve prioridades para los años 2014 a 2017³⁸:

- Inmigración ilegal.
- Trata de seres humanos.
- Productos falsificados.
- Fraude en el ámbito de los impuestos especiales y fraude intracomunitario.
- Drogas de síntesis.
- Tráfico de cocaína y heroína.
- Delitos informáticos.
- Armas de fuego.
- Delincuencia organizada contra la propiedad.

37 Consejo de la Unión Europea (2013). *SOCTA 2013-Executive Summary*. 11 de marzo de 2013. Doc. 7368/13.

38 Consejo de la Unión Europea (2013). *Conclusiones del consejo sobre la determinación de las prioridades de la UE para la lucha contra la delincuencia grave y organizada 2014-2017*. 26 de julio de 2013. Doc. 12095/13.

Para cada una de las prioridades se elaboró un plan estratégico plurianual³⁹, también examinado en el COSI, que se convirtieron en planes de acción operativos para 2014. Finalmente había doce planes de acción, más que prioridades, para poder abarcar todos los ámbitos de delincuencia identificados. Y para cada uno de los planes se designó su correspondiente coordinador (*driver*), además de otros representantes (*codriver*) que pudieran sustituir al coordinador en caso de ausencia.

Del análisis somero de los datos de participación en el segundo ciclo político con respecto del anterior ya se podía destacar un incremento importante, pasando de 97 participantes en junio de 2011 a 275 en octubre de 2013. Y algo parecido ocurría con las acciones, las 104 de 2013 se convirtieron en 224 el año siguiente.

Los informes sobre la estrategia de seguridad interior también tuvieron hueco en las agendas del COSI, al igual que asuntos como la cooperación entre las agencias JAI, las medidas para afrontar la amenaza que las armas de fuego planteaban a la seguridad interior de la UE, el refuerzo de la cooperación y coordinación entre seguridad interior y seguridad exterior, o los proyectos relacionados con los Balcanes Occidentales.

Y en cuanto al tratamiento de la lucha antiterrorista, ya empezaba a notarse un cambio relevante con respecto a los primeros años del COSI. Las iniciales reticencias a que el comité abordara este asunto no evitaron que cada vez tuviera más influencia en sus discusiones, como no podía ser de otra manera. En febrero de 2013 se organizó una reunión del COSI para debatir las implicaciones que la situación en el Sahel y Magreb podrían tener para la seguridad interior de la UE, a fin de preparar el Consejo JAI de marzo. La cuestión de los combatientes terroristas extranjeros, considerada de la mayor importancia para la seguridad interior europea, se examinó en varias ocasiones a lo largo de 2013 y 2014, con vistas a su inclusión en sucesivas reuniones del Consejo JAI. E igualmente se solicitó la opinión del COSI para la ejecución del proyecto de estrategia revisada de la UE para luchar contra la radicalización y el reclutamiento de terroristas⁴⁰, en particular el proyecto de Plan de Acción⁴¹, o para la presentación del informe de Europol sobre la situación y las tendencias del terrorismo en la UE⁴².

Los debates sobre el futuro del COSI también han ocupado un lugar sobresaliente en sus debates, demostrando su dinamismo y su naturaleza ambiciosa. Tras esa primera etapa de fijar cometidos y funciones, el comité dedicó parte de 2013 y 2014 a estudiar cómo ganar en operatividad, eficiencia y proyección pública y, particularmente, cómo

39 Consejo de la Unión Europea (2013). *Multi-Annual Strategic Plans related to the EU priorities for the fight against organised crime between 2014-2017*. 20 de septiembre de 2013. Doc. 13495/13.

40 Consejo de la Unión Europea (2014). *Estrategia revisada de la UE para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas*. 19 de mayo de 2014. Doc. 9956/14.

41 Consejo de la Unión Europea (2014). *Action Plan for the EU Strategy for combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism*. 25 de marzo de 2014. Doc. DS1163/14.

42 Consejo de la Unión Europea (2014). *EU Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2014*. 4 de junio de 2014. Doc. 10420/14.

perfeccionar todo el mandato que había recibido. Como resultado, en el segundo semestre de 2013, a iniciativa de las delegaciones de Francia, Italia, España, Suecia y Finlandia, el COSI esbozó las líneas de acción que permitieran desarrollar sus responsabilidades en los años siguientes, elevando al Consejo JAI los ámbitos en los que el comité podría jugar un papel apreciable⁴³:

- Abordando la cuestión del terrorismo desde un enfoque estratégico y político, dejando las cuestiones más operativas para los grupos de trabajo del consejo competentes. Solo debería participar cuando pudiera aportar valor añadido y siempre que no interfiriera con las actividades de los servicios nacionales de seguridad e inteligencia.
- Potenciando la coordinación y cooperación entre agencias JAI, a las que animaba a informar de posibles deficiencias en la cooperación operativa y el intercambio de información entre ellas y con los Estados miembros.
- Desarrollando la responsabilidad de evaluación, que debería centrarse en la eficacia de la cooperación operativa, cumpliendo así uno de los cometidos recogidos en la Decisión del Consejo por la que se crea el COSI. Ello no significaba que el COSI pudiera entrar a valorar la manera en que los Estados miembros ponían en práctica los instrumentos legales de la UE o sus arreglos nacionales.
- Trabajando más estrechamente con el COPS para mejorar la cooperación entre las áreas de libertad, seguridad y justicia, y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).
- Influyendo en las decisiones estratégicas de la UE en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada y grave, así como en relación con las nuevas amenazas o la evolución de las conocidas, que se abordarán con la misma metodología.

En este documento se resaltaba la conveniencia de mejorar los procedimientos de trabajo del COSI y de incrementar su visibilidad, sobre todo con respecto al consejo. Tras unos primeros años de afianzamiento de sus responsabilidades, el comité ambicionaba poder asesorar directamente al Consejo de la Unión Europea sobre las cuestiones de seguridad interior, sin perjuicio de las competencias del COREPER.

Las discusiones sobre el futuro del COSI, tanto a nivel formal como informal, fueron sumamente interesantes y tuvieron gran influencia durante los años 2016 a 2018.

Otros temas de interés para las delegaciones del COSI fueron el refuerzo de la cooperación entre las agencias JAI y el vínculo entre seguridad interior y seguridad exterior, que constituyó una parte importante del trabajo del Comité.

43 Consejo de la Unión Europea (2014). *Future role of COSI*. 29 de abril de 2014. Doc. 7843/3/14.

La consolidación (2015-2017)

Durante la segunda mitad del año 2014, el COSI preparó los trabajos para la renovación de la estrategia de seguridad interior de la UE, que se adoptó en diciembre de ese año⁴⁴, y que especificaba las prioridades de la UE en el ámbito de la seguridad interior para el periodo 2015-2020.

En junio del año siguiente, el Consejo JAI aprobaba el borrador de Conclusiones del Consejo sobre la Estrategia renovada de Seguridad Interior de la Unión Europea 2015-2020⁸, documento en el que se reafirmaba el papel fundamental del COSI en cuanto a cooperación operativa en materia de seguridad interior y en el desarrollo, ejecución y supervisión de esta estrategia renovada para el periodo 2015-2020. Reconocía los vínculos entre la seguridad interior y la seguridad exterior de la Unión Europea y en este contexto se invitaba al COSI a trabajar conjuntamente con la comisión para contribuir activamente a los diálogos políticos en materia de seguridad con terceros países, en estrecha coordinación con la acción exterior general de la Unión Europea.

Además, el consejo requería al COSI que elaborase, igualmente con la Comisión Europea, una lista de medidas prioritarias para la puesta en práctica de la estrategia renovada. Durante el segundo semestre de 2015, se estuvo impulsando este asunto, presentándose al consejo un informe⁴⁵ detallado sobre los progresos realizados.

Desde ese momento el COSI viene preparando un informe semestral con ocasión de cada presidencia, en el que se da cuenta de lo que se ha hecho y de lo que se va a emprender en las diferentes áreas de la estrategia de seguridad interior. Estos documentos semestrales, junto con los informes que cada dieciocho meses se elevan al Parlamento⁴⁶, son cruciales para el funcionamiento del COSI, pudiendo afirmarse que, en cierto sentido, configuran su plan de trabajo.

A partir de 2015, los trabajos del COSI se vieron muy influidos por la ola de atentados terroristas que sufrió Europa, sobre todo en Francia y Bélgica. De hecho, tras el atentado de enero de 2015 en París contra la revista satírica *Charlie Hebdo*, se convocó por primera vez una reunión extraordinaria del comité. Lo mismo ocurrió en noviembre de ese año, tras los atentados en la Sala Bataclan de París y en los alrededores del estadio de Francia. En ambas sesiones se prepararon una serie de medidas antiterroristas que fueron debatidas y acordadas por los ministros de Justicia e Interior.

44 Consejo de la Unión Europea (2014). *Proyecto de conclusiones del consejo sobre el desarrollo de una estrategia de seguridad interior de la UE renovada*. 19 de noviembre de 2014. Doc. 15670/14.

45 Consejo de la Unión Europea (2015). *Renewed EU Internal Security Strategy: Report on Implementation*. 26 de noviembre de 2015. Doc. 14636/15.

46 Consejo de la Unión Europea. Documentos 14614/II, 7283/13, 14440/14, 7033/16, 14108/1/17, 7500/19, 11413/20, que han servido de base para analizar el trabajo del COSI.

La lucha contra el terrorismo continuó siendo uno de los asuntos prioritarios en los trabajos del COSI durante el periodo que abarcaba desde enero de 2016 a junio de 2017. Los atentados terroristas perpetrados en Niza, Berlín, Estocolmo, Bruselas, Manchester y Londres, que se saldaron con 138 muertos, revelaron algunas deficiencias o carencias en la arquitectura de seguridad interior de la Unión Europea, especialmente las relacionadas con la gestión y el intercambio de información, la protección de objetivos no militares, la lucha contra el tráfico ilícito de armas de fuego, los controles en las fronteras, la lucha contra la financiación del terrorismo, la radicalización violenta y los contenidos terroristas en línea.

Debido, en gran medida, a los atentados terroristas, a través del COSI se logró dar impulso a alguna de esas carencias, que constituía uno de los caballos de batalla de la integración en seguridad interior, como es el intercambio y la gestión de la información. El Consejo JAI estableció una hoja de ruta⁴⁷ con las medidas necesarias para mejorar la gestión de la información y el intercambio transfronterizo de información, incluida la interoperabilidad de los sistemas, cuya puesta en práctica será supervisada estratégicamente por el COSI, que también será informado de los trabajos desempeñados por el resto de órganos del consejo, de la comisión y de las agencias que figuran en los planes de la hoja de ruta. Los ministros también acordaron que el COSI determinara el avance logrado en su aplicación, identificara los obstáculos fundamentales y propusiera la actuación futura para que el resto de órganos implicados emprendieran las medidas.

Continuando con la creciente implicación del COSI en cuestiones de lucha antiterrorista, se debatió el desarrollo de un enfoque estructurado e interdisciplinario en esta materia, del que se señalaba expresamente que no era un nuevo ciclo político, que dio como resultado la elaboración de un documento maestro con las acciones más relevantes en esta área acordadas por el consejo. Este documento maestro se incluyó como anexo al informe semestral de la aplicación de la estrategia de seguridad interior renovada⁴⁸.

El comité supervisó la aplicación de las medidas operativas que habían acordado los ministros y los jefes de Estado y de Gobierno a finales de 2015⁴⁹, prestó atención a los informes que sobre el futuro del terrorismo elaboraban Europol y el Centro de Análisis de Inteligencia de la UE (INTCEN), y contribuyó a las Conclusiones del Consejo sobre la prevención de la radicalización que conduce al extremismo violento⁵⁰.

47 Consejo de la Unión Europea (2016). *Hoja de ruta para mejorar el intercambio y la gestión de la información, con inclusión de soluciones de interoperabilidad en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior*. 6 de junio de 2016. Doc. 9368/1/16.

48 Consejo de la Unión Europea (2017). *Renewed European Union Internal Security Strategy and Counter-Terrorism Implementation Paper: Report on implementation in the second half of 2016*. 15 de diciembre de 2017. Doc. 15277/1/17.

49 Consejo de la Unión Europea (2015). *Conclusiones del Consejo de la UE en materia de lucha antiterrorista*. 20 de noviembre de 2015. Doc. 14406/15.

50 Consejo de la Unión Europea (2016). *Prevención de la radicalización que conduce al extremismo violento - Conclusiones del consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del consejo (21 de noviembre de 2016)*. 23 de noviembre de 2016. Doc. 14276/16.

Los esfuerzos del COSI en este campo han contribuido a conseguir que se progresara en la manera en que los Estados miembros luchaban conjuntamente contra esta amenaza a la seguridad interior, con algunos éxitos en ámbitos como el intercambio de información, la cooperación operativa, o la lucha contra el tráfico de armas de fuego. Es decir, la lucha antiterrorista, que ya había formado parte de los trabajos del COSI, pasó así a constituirse en uno de sus asuntos clave y que se repetiría en las agendas de sus reuniones, a las que acudía frecuentemente el coordinador antiterrorista de la UE.

La aplicación del ciclo político de la UE se mantuvo como el gran asunto del COSI. En el periodo que abarcaba la segunda mitad de 2014 y todo el año 2015, una de las acciones emprendidas fue la evaluación intermedia del ciclo según una metodología revisada que se había adoptado en el comité. Esta evaluación no supuso modificaciones en las prioridades delincuenciales establecidas, aunque se adoptaron algunos documentos que constituirían la base de partida de la nueva evaluación que Europol completaría en 2017 (SOCTA 2017), que sirvió de base para que se definieran y aprobaran las diez prioridades de la UE en materia de delincuencia para el periodo 2018-2021⁵¹. Con respecto al periodo anterior, se introdujeron tres nuevas prioridades:

- las operaciones financieras delictivas, blanqueo de dinero y recuperación de activos
- el fraude documental
- los delitos medioambientales.

Las dos primeras fueron realmente novedosas y generaron un gran debate por el cambio de orientación. Se trataba de dos prioridades eminentemente transversales u horizontales, lo que supuso en parte modificar la metodología práctica de los planes operativos.

El COSI se esforzó para que el nuevo periodo de cuatro años del ciclo político resultara más eficaz, eficiente y disciplinado que el anterior. También introdujo cambios en la evaluación intermedia, de manera que se consiguiera medir el logro de objetivos estratégicos con el fin de mejorar la ejecución operativa. Es decir, otro ejemplo más de la orientación del COSI a la mejora del funcionamiento de las agencias nacionales en cuestiones de seguridad interior.

Tras la aprobación por el consejo de la continuación del ciclo político, al COSI se le encomendó la modificación de los documentos pertinentes, las plantillas de los planes estratégicos plurianuales y de los planes de acciones operativas, reafirmando una vez más el destacado papel del Comité en este campo. Entre otros, el COSI acordó los términos de referencia⁵² del ciclo político para 2018-2021, en el que se destacaba el

51 Consejo de la Unión Europea (2017). *Conclusiones del consejo sobre la determinación de las prioridades de la UE para la lucha contra la delincuencia internacional organizada y grave 2018-2021 (18-05-2017)*. 19 de mayo de 2017. Doc. 9450/17.

52 Consejo de la Unión Europea (2017). *EU Policy Cycle Terms of Reference*. 5 de diciembre de 2017. Doc. 10544/2/17.

carácter integrado y se establecían los cometidos a desarrollar por todos los actores implicados. Asimismo, se aprobó un nuevo mecanismo de evaluación, donde se resaltaba el papel operativo de los coordinadores de los planes operativos y se reforzaba el papel del NEC, figura fundamental para el desarrollo del ciclo político.

En este contexto del ciclo político, y como consecuencia de la presión migratoria, se siguió observando con especial interés las actividades de los grupos delictivos organizados dedicados a facilitar la inmigración irregular y la trata de personas. Otras actividades relacionadas con el ciclo fueron la lucha contra el robo en viviendas organizado, o la investigación financiera. El COSI también tuvo la oportunidad de examinar las experiencias nacionales, como la del coordinador español del plan de acción operativo «Armas de fuego», un teniente coronel de la Guardia Civil, cuyos logros influyeron en el desarrollo de un marco legislativo nacional para permitir una coordinación efectiva y el incremento de las contribuciones al punto focal «Armas de fuego». Pero se reiteró la necesidad de un mayor compromiso por parte de los Estados miembros.

Una de las novedades de los trabajos relacionados con el ciclo político fue la organización de días de intervención conjunta, es decir, operaciones policiales transfronterizas centradas en aspectos clave en materia de delincuencia, que se llevarían a cabo en toda la Unión Europea por los Estados miembros con apoyo de Europol, bajo la orientación estratégica del comité. Las experiencias adquiridas en estas operaciones se presentaron en el COSI, que tomó nota de las mismas y que consideró esencial poder participar con antelación en su preparación y acciones consecutivas.

Otra de las novedades del ciclo político fue la financiación, incluyendo este asunto en varias de sus sesiones. A finales de 2014 se había aprobado sufragar la ejecución del ciclo político en 2015 y 2016 con 7M€ con cargo al Fondo de Seguridad Interior. Aunque las competencias recaían sobre Europol y la Comisión, el COSI resaltó la necesidad de participar cuando se adoptasen decisiones de naturaleza estratégica.

El COSI continuó examinando con el COPS las posibilidades de potenciar la cooperación y la coordinación entre la seguridad interior y la seguridad exterior, manteniendo reuniones conjuntas que se centraban en la cooperación entre las misiones PCSD y los agentes del espacio de libertad, seguridad y justicia en materia de inmigración, analizando su utilidad para la seguridad interior de la UE.

En definitiva, durante el primer semestre de 2017 los debates sobre el nuevo ciclo 2018-2021 fueron de gran interés. Se analizó la evaluación del ciclo anterior llevada a cabo por una consultora externa, bajo los auspicios de la Comisión Europea, que extrajo una serie de sugerencias posteriormente valoradas y modificadas por la Secretaría General del Consejo y la Presidencia maltesa. Finalmente, pasaron a debate al COSI y para aprobación al Consejo JAI, de donde salieron dos documentos de conclusiones del Consejo: unas decidiendo el nuevo ciclo y su nueva metodología con hasta seis novedades importantes y que buscaban sobre todo *agilizar* y desburocratizar al máximo el ciclo político; en las segundas se incluían las prioridades del ciclo.

Además, se creó una página web⁵³ específica del ciclo y se dio un impulso mediático al mismo, que salió muy reforzado.

Entre los contenidos recurrentes en el COSI se mantenía la aplicación de la estrategia renovada, que contenía cuarenta medidas sobre la mejora del intercambio de información, mejora de la cooperación operativa, medidas de apoyo, lucha contra el terrorismo y prevención de la radicalización y obstaculización de la delincuencia organizada.

Según la Decisión del Consejo por la que se establece el COSI, este comité no participará en la elaboración de actos legislativos. Ello no ha impedido que cada vez con mayor frecuencia en sus reuniones se aborden cuestiones relacionadas con materias legislativas. En 2016 y 2017 se examinaron en el COSI varias propuestas legislativas, como la Directiva relativa a la lucha contra el terrorismo, la Directiva sobre el control de la adquisición y tenencia de armas, la modificación del Reglamento relativo al refuerzo de los controles fronterizos, el Reglamento de Europol o el Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

La participación del COSI en estos trabajos tiene todo el sentido, ya que, por una parte, no resulta extraño que la elaboración de normativa suela ser consecuencia de necesidades operativas y, por otra, estas medidas legislativas deberían ir acompañadas de medidas operativas y estratégicas.

Después de cinco años desde la creación del COSI, los trabajos sobre la seguridad interior adquirieron mayor importancia, fundamentalmente por el terrorismo, que ha sido el factor principal para eliminar resistencias nacionales y progresar hacia el objetivo de una mayor integración en este ámbito. El COSI contribuyó a la adopción de medidas operativas, tanto en su aplicación como en su consolidación, y dio muestras de su capacidad para reaccionar de manera inmediata ante situaciones imprevistas, como quedó probado con la celebración de reuniones extraordinarias para intentar dar una respuesta común a los atentados terroristas ocurridos en suelo europeo.

En definitiva, el COSI seguía comprometido con su papel esencial de garantizar una mayor cooperación operativa en todos los aspectos relacionados con la seguridad interior de la UE, dando cumplimiento al mandato recibido en 2010, sin dudar, para ello, en asumir responsabilidades en el seguimiento, asesoramiento y toma de decisiones, conjuntamente con representantes y expertos de Estados miembros, las agencias JAI, las agencias nacionales encargadas de hacer cumplir la ley y las autoridades judiciales. Ya se podía apreciar la influencia del comité en el área de libertad, seguridad y justicia⁵⁴.

53 Consejo de la Unión Europea. *Lucha de la UE contra la delincuencia organizada* [en línea]. [Consulta: 25 de mayo de 2021]. Disponible en:

<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-fight-against-organised-crime-2018-2021/>

54 Tereszkiwicz, F. The role of COSI in the European Union's internal security area: the initial years of activity. *Studia i Materiały Wydziału Zarządzania i Administracji Wyższej Szkoły Pedagogicznej im. Jana*

El COSI en la actualidad

La lucha contra el terrorismo continuó siendo uno de los asuntos importantes del COSI durante el segundo semestre de 2017 y todo el año 2018, pero es innegable que el descenso en el número de acciones terroristas ha tenido cierto impacto en la carga de trabajo del comité. Ello a pesar de que el nuevo periodo había comenzado con el atentado terrorista de agosto de 2017 en Barcelona, en el que hubo que lamentar el asesinato de 14 personas.

Por ejemplo, a finales de 2017 se acordó que el proceso de elaboración de conclusiones y recomendaciones que semestralmente se presentaban sobre la base de las evaluaciones de la amenaza de Europol y el INTCEN, se optimizara y únicamente se realizara en caso de que la situación se hubiera modificado o fuera necesario algún ajuste.

Eso no significaba que no se le diera importancia. El trabajo desarrollado durante todos los años anteriores estaba fructificando. Las agencias JAI, que habían potenciado sus mandatos, estaban mucho más implicadas en el apoyo a los esfuerzos antiterroristas de los Estados miembros. Y el COSI, en el que las agencias JAI han estado involucradas desde sus inicios, iba a seguir con su responsabilidad de asegurar las sinergias de esas agencias y de enmarcar las recomendaciones y orientaciones para el futuro de las mismas, consciente de la necesidad de consolidar un enfoque conjunto capaz de abordar globalmente la lucha antiterrorista para incrementar las capacidades de hacer frente a una amenaza cambiante.

Los movimientos de los combatientes terroristas y retornados y la lucha contra la radicalización siguieron llamando la atención del COSI, que estuvo pendiente del trabajo del Grupo de Alto Nivel de la Comisión en Radicalización, establecido en julio de 2017⁵⁵ tras la decisión del Consejo Europeo⁵⁶ de acelerar los esfuerzos colectivos para compartir experiencias en combatientes terroristas e individuos radicalizados.

Y aunque no hubo atentados terroristas tan sanguinarios como en años anteriores, en 2018 ocurrieron dos hechos preocupantes relacionados con la amenaza NRBQ: el envenenamiento con un agente nervioso de un ex militar ruso y su hija en Salisbury (Reino Unido) y un atentado frustrado en Colonia (Alemania) con una bomba biológica de ricino. El COSI seguiría con interés el progreso de la puesta en marcha del Plan

Kochanowski w Kielcach, n.º 4 Security and Defence in Europe: Diverging Interests, Fragmenting Policy, pp. 245-264.

⁵⁵ Comisión Europea (2017). *Decisión de la comisión, 27-07-2017, por la que se crea el Grupo de expertos de alto nivel de la comisión sobre radicalización*. Diario Oficial de la UE. C/2017/5149. DO C 252 3.8.2017, pp. 3/7.

⁵⁶ Consejo Europeo (2017). *Reunión del Consejo Europeo (22 y 23 de junio de 2017) – Conclusiones*. 23 de junio de 2017. Doc. EUCO 8/17.

de Acción para la mejora de la preparación contra los riesgos de seguridad químicos, biológicos, radiológicos y nucleares⁵⁷, animando a progresar en esta área.

Si el terrorismo parecía declinar como uno de los desencadenantes de los avances en la integración en seguridad interior, parte de su papel aparentaba asumirlo la presión migratoria, aunque no se trataba de un elemento nuevo puesto que su influencia se dejaba sentir desde 2015. El propio Consejo Europeo reclamaba que se incrementaran los esfuerzos en la lucha contra el tráfico de seres humanos y que se desarrollara una serie de medidas operativas.

Por su parte, el ciclo político para la delincuencia grave y organizada seguía su curso, cada vez más asentado por los positivos resultados operativos obtenidos. A mediados de 2018 los ministros pudieron evaluar el impacto que había tenido la finalización del primer periodo completo de actuación, desarrollado entre 2014 y 2017, confirmando la trascendencia y subrayando su componente multidisciplinario como claro exponente del éxito de una iniciativa europea. Y se continuaba trabajando para el nuevo ciclo político 2018-2021, que seguiría contando con la orientación estratégica del Comité.

Nuevas propuestas, como el fortalecimiento de la respuesta policial al ciberdelito, se iban incorporando e integrando en el desarrollo del ciclo político.

Durante este periodo, el COSI también estableció la cooperación con las autoridades aduaneras como uno de sus objetivos, explorando maneras de mejorar su contribución a la seguridad interior.

Y continuó avanzando en las posibilidades de potenciar la cooperación entre la seguridad interior y la exterior. El propio Consejo Europeo reclamó que se completaran las plantillas de las misiones PCSD y que sus mandatos se adaptaran para ayudar en la lucha contra el tráfico de seres humanos. Un ejemplo concreto de esta cooperación fue el establecimiento de una célula de información sobre delincuencia en la Operación EUNAVFOR MED SOPHIA. Y otro, el acuerdo del COSI y del COPS acerca del pacto sobre la vertiente civil de la PCSD, asunto de relevancia para los actores tanto de seguridad interior como de seguridad exterior. Se trata de ejemplos tangibles de la cooperación COSI-COPS que han servido de marco para fortalecer los vínculos entre la seguridad interior y exterior de la UE, así como de los trabajos conjuntos de ambos comités.

Un terreno que hasta la fecha no se había explorado demasiado era el de la formación. En septiembre de 2018 el COSI acogió favorablemente la iniciativa de adiestramiento conjunto emprendido por la Gendarmería francesa y la Guardia Civil española⁵⁸, considerando la posibilidad de ampliar este modelo a nivel europeo. Tan-

57 Comisión Europea (2010). *Comunicación de la comisión. Plan de acción para mejorar la preparación ante los riesgos de seguridad NRBQ*. COM/2017/0610 final, 18-10-2010.

58 Consejo de la Unión Europea (2018). *Discussion paper on integrated training*. 21 de septiembre de 2018. Doc. 12412/18.

to esta experiencia como el programa de intercambio de alumnos entre Bulgaria y Alemania se pusieron como ejemplos en este ámbito. Y un mes más tarde, CEPOL presentó la primera evaluación sobre las necesidades estratégicas de la UE⁵⁹, como un esfuerzo colectivo para identificar las prioridades de adiestramiento en el área de seguridad interior.

El periodo transcurrido entre julio de 2017 y diciembre de 2018 acabó con la aprobación de unas Conclusiones del Consejo sobre la futura dirección estratégica en materia de seguridad interior⁶⁰, en las que los ministros apuntaban la necesidad de una profundización en el enfoque integrado y global con el fin de apoyar a los Estados miembros en su objetivo de garantizar la seguridad interior, subrayaban que los retos en materia de seguridad interior exigían una estrecha interacción de todas las partes interesadas de la UE y sus Estados miembros y, reconociendo el papel del COSI, invitaban al comité a debatir la futura dirección estratégica en el ámbito de la seguridad interior, sus desafíos clave y las cuestiones transversales.

En definitiva, el COSI siguió comprometido con su responsabilidad en asegurar y potenciar la cooperación en seguridad interior en el seno de la UE, y continuó supervisando la puesta en práctica de la estrategia de seguridad interior y el desarrollo del ciclo político para la lucha contra la delincuencia organizada.

La última etapa a estudio, de enero de 2019 a junio de 2020, se vio afectada, en su parte final, por la pandemia ocasionada por el COVID-19, que trajo consigo nuevos desafíos y dificultades. Además de modificar los procedimientos de trabajo habituales para adaptarse a las nuevas exigencias higiénico-sanitarias, el COSI fue lo suficientemente flexible como para reorientar sus agendas en función del impacto de la pandemia en la seguridad interior.

Otra de las características de esta etapa fue el declive en el número de atentados terroristas, que no significó una pérdida de relevancia de este asunto entre las prioridades del COSI, ya que continuó analizando los progresos en este campo y monitorizando el regreso de combatientes terroristas extranjeros, prestando especial atención a los naturales de países no europeos. De hecho, el comité analizó las posibilidades de incorporar en las bases de datos europeas información sobre combatientes terroristas procedente de terceros países de confianza.

También en lucha antiterrorista, se intentó dotar de mayor importancia a las actuaciones contra el extremismo violento de extrema derecha, como consecuencia de los recientes atentados en esta área y, sobre todo, por el incremento en el número de detenidos vinculados con este tipo de terrorismo. Se propuso realizar un seguimiento más detallado de las actividades relacionadas, pero las discusiones en el COSI revelaron

59 Consejo de la Unión Europea (2018). *EU Strategic Training Needs Assessment 2019-2021*. 19 de noviembre de 2018. Doc. 14196/18.

60 Consejo de la Unión Europea (2018). *Proyecto de conclusiones del consejo sobre la futura dirección estratégica en materia de seguridad interior*. 6 de diciembre de 2018. Doc. 14806/18.

distintos enfoques existentes entre los Estados miembros, que podría resultar en la obtención de un estado de situación parcial e insuficiente.

En esta fase resultó significativa la importancia adquirida por las nuevas tecnologías, cuyo impacto en la seguridad interior era evidente en un mundo cada vez más informatizado y con mayor número de nativos digitales. El COSI fue invitado a confirmar y hacer más operativos los principios para el establecimiento en Europol de un centro de innovación para seguridad interior.

Otro de los aspectos a los que se prestó especial atención fue a la consolidación del marco de la UE para la cooperación operativa y el desarrollo de soluciones tecnológicas europeas para incrementar la conectividad y potenciar el intercambio de información en el futuro.

De absoluta prioridad se pudo considerar la aplicación de la interoperabilidad, no solo desde el punto de vista técnico sino también de su ejecución práctica, si bien se apuntó la necesidad de cautela antes de ampliar la interoperabilidad a los sistemas descentralizados sin haber garantizado la plena aplicación del paquete.

El COSI continuó ejerciendo su función principal en la dirección del ciclo político, examinando y evaluando las actividades y los progresos realizados en los distintos planes operativos, comprobando el compromiso de los Estados miembros y del resto de actores involucrados, o facilitando la aprobación de la siguiente evaluación de la amenaza (SOCTA), que permitirá identificar las prioridades para el ciclo 2022-2025. La ejecución del ciclo político ha permitido aportar una nueva dimensión a la cooperación entre Estados miembros, y sus resultados también son tangibles. Por ejemplo, en 2019 se llevaron a cabo 8.000 detenciones, se identificaron 1.400 víctimas de trata de seres humanos y pornografía infantil en línea, se incautaron 6.000 armas de fuego, 75 toneladas de droga fueron aprehendidas, se decomisaron 77M€ y se previno un fraude de 400M€, todo ello en el marco de los planes operativos elaborados para cada una de las prioridades en delincuencia organizada⁶¹.

Otros campos en los que el COSI se vio comprometido fueron la lucha contra el tráfico de drogas, aprobando un conjunto de medidas estratégicas y operativas⁶², la mejora de la respuesta al tráfico de seres humanos, la contribución de los servicios de aduanas a la seguridad interior, o el incremento de la cooperación entre seguridad interior y exterior. En esto último, el COSI y el COPS trabajaron en la puesta en práctica del pacto sobre la vertiente civil de la PCSD, así como en las amenazas híbridas.

Con respecto al futuro de la seguridad interior, el COSI abordó asuntos relacionados con la transformación digital, la gestión de la información, la inteligencia artificial, o el impulso de la formación conjunta, un expediente considerado de importancia es-

61 Consejo de la Unión Europea (2020). *EU Policy Cycle to tackle organised and serious international crime 2018/2021 – EMPACT - Implementation monitoring – Factsheets of results 2019*. 5 de mayo de 2020. Doc. 7623/20.

62 Consejo de la Unión Europea (2020). *Enhancing the response to drug trafficking - a strategic and operational set of measures*. 15 de junio de 2020. Doc. 7743/1/20.

tratégica para poder afrontar con garantías, entre otros, los retos que las nuevas tecnologías acarrearán, aprovechar las oportunidades que se presentan, o para responder con flexibilidad a la necesidad de potenciar la cooperación operativa.

Conclusiones

En la actualidad, ningún país tiene capacidad suficiente para actuar en solitario contra las amenazas a la seguridad interior. Esto es especialmente evidente en los miembros de la Unión Europea, donde la desaparición de las fronteras interiores ha facilitado extraordinariamente los desplazamientos de delincuentes y terroristas.

Precisamente, la amenaza terrorista ha sido, desde hace años, motivo de preocupación para la Unión Europea. En épocas anteriores, el terrorismo se ha revelado como el detonante de una mayor cooperación intergubernamental, como lo demuestra la creación del Grupo de Trevi⁶³ a mediados de los años setenta del siglo pasado, o el Convenio de Prüm. Actualmente, se puede afirmar que ha sido un catalizador del proceso de integración⁶⁴ en el campo de la seguridad interior.

Es indudable que una de las reacciones inmediatas al terrorismo es la adopción de medidas de emergencia⁶⁵. Eso es lo que ha sucedido en las instituciones europeas tras los grandes atentados terroristas. Sus dirigentes, junto con las autoridades nacionales, se han dado cuenta de la necesidad de actuar de manera conjunta.

Sin embargo, la primera gran reacción se produjo no con un atentado en suelo europeo, sino norteamericano, en septiembre de 2001. Hasta entonces, la actividad de los Estados miembros se enmarcaba en la ya citada cooperación intergubernamental, en consonancia con una interpretación estricta del principio de que la seguridad nacional era competencia exclusiva de las autoridades nacionales.

En pocas semanas se adoptaron multitud de medidas antiterroristas, muchas de ellas ya planteadas con anterioridad⁶⁶, pero ese esfuerzo, insuficiente, quizás no fue acompañado de un desarrollo adecuado debido, entre otras razones, a la falta de confianza mutua entre servicios de inteligencia nacionales⁶⁷.

63 Del Moral Torres, A. (2016). *Cooperación internacional de interés policial: material de apoyo al alumnado*. Centro Universitario de la Guardia Civil.

64 Lodge, J. (2002). Sustaining Freedom, Security and Justice—from terrorism to immigration. *Liverpool Law Review*, vol. 24, n.º 1, pp. 41-71.

65 Díaz, C. y Demurtas, A. (dir.) (2016/2017). *El impacto de los atentados de los lobos solitarios en la estrategia antiterrorista europea*. Trabajo fin de máster. Universidad Autónoma de Barcelona. [Consulta: 30 de julio de 2020]. Disponible en: <https://ddd.uab.cat/record/191303>

66 Schroeder, U.C. (2006). Coping with complexity. An organizational perspective on European security governance. EUI SPS 2006/09. Disponible en: <http://hdl.handle.net/1814/6417>

67 Thieux, L., et al. (2004). European security and global terrorism: The strategic aftermath of the Madrid bombings. *Perspectives: Review of International Affairs*, n.º 22, pp. 59-74.

Los atentados terroristas de Madrid y Londres en 2004 y 2005 también dieron un impulso al empuje antiterrorista europeo, pero a pesar de sus innegables avances, los resultados no colmaban las expectativas de todos los socios comunitarios, algunos de los cuales insistían con la cooperación intergubernamental.

Porque la seguridad nacional seguía y sigue siendo una responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro, como confirma el TFUE en sus artículos 72 y 73, que legitiman la postura de aquellos países más reticentes a profundizar en la adopción de procedimientos comunitarios en seguridad interior.

Pero es preciso tener en cuenta que la consolidación del espacio de libertad, seguridad y justicia no se puede culminar si la Unión Europea no dispone de los instrumentos adecuados, tarea que se complica si los países que la componen se niegan a ceder o compartir algunas de sus competencias en este ámbito. Además, habría que ahondar en si el concepto de seguridad nacional de un Estado miembro de la Unión Europea se puede equiparar al de cualquier otro país. Porque en un espacio sin fronteras interiores y con libertad de movimientos, una amenaza a la seguridad nacional en uno de sus miembros puede constituir, y probablemente constituye, una amenaza para la seguridad nacional del resto de socios. Por lo tanto, la Unión Europea, que facilita los desplazamientos entre países de ciudadanos, capitales o empresas, pero también de criminales y terroristas, debería proporcionar los medios necesarios para garantizar su seguridad. Es decir, que resultaría aconsejable definir el alcance del concepto de seguridad nacional en el marco comunitario.

La Unión Europea ha intentado aprovechar las oportunidades que se le han presentado tras las grandes acciones terroristas aprobando medidas que en otras circunstancias hubiera resultado más difícil. Ese carácter esencialmente reactivo, que en ocasiones ha conseguido superar la tradicional resistencia de las autoridades nacionales⁶⁸, no ha sido suficiente para asegurar la eficacia de las medidas antiterroristas pactadas. Esto no deja de ser un contrasentido o hipocresía: la Unión Europea y sus Estados miembros alcanzan acuerdos que posteriormente esos mismos Estados miembros no ponen en marcha, ya sea por falta de confianza, por falta de voluntad o interés, o por incapacidad. Sean las razones que sean, la responsabilidad solo se puede achacar a las autoridades nacionales, que desoyen tanto a las instituciones europeas como a sus ciudadanos, que en reiteradas ocasiones, como demuestran las encuestas del Eurobarómetro, han expresado su deseo de que la lucha antiterrorista pase a engrosar las políticas cuyo centro de decisión estuviera ubicado en Bruselas.

Con la aprobación del Tratado de Lisboa se llegó a la culminación de un proceso que se venía gestando desde casi una década antes, la aparición de un comité, el COSI, con destacadas responsabilidades en las cuestiones relacionadas con la seguridad interior.

68 Powell, C. y Sorroza, A. (2009). La Unión Europea y la lucha contra el terrorismo global. *Política Exterior*, pp. 127-137. Disponible en: <http://www.jstor.org.ezproxy.uned.es/stable/20647065>

El COSI dedicó su esfuerzo inicial a definir sus procedimientos de trabajo y a hacerse un hueco en la maquinaria europea, intentando apuntalar y ampliar sus responsabilidades en el ámbito de justicia y asuntos de interior.

Es un foro de trabajo, a disposición de los Estados miembros, con una visión global de la seguridad interior, donde se abordan cuestiones operativas y estratégicas y se supervisan los trabajos de los diferentes grupos del ámbito de justicia y asuntos de interior, lo que facilita un seguimiento completo y permanente. Se puede considerar como un actor potenciador del proceso de integración en seguridad interior, responsable de recordar a los dirigentes europeos que no basta con reaccionar ante situaciones de crisis, sino que también es necesario dar continuidad.

El ciclo de actuación de la Unión Europea para la lucha contra la delincuencia organizada ha sido, quizás, el asunto que más dedicación ha exigido del COSI, proyecto en el que ha participado y liderado desde el principio. El trabajo relacionado con el desarrollo estratégico de la seguridad interior también ha reclamado una parte importante de la agenda del comité. Y a pesar de que inicialmente apenas aparecía entre los expedientes a incluir en los trabajos del COSI, debido a las reservas de algunas delegaciones nacionales, el terrorismo, factor fundamental en el proceso de integración, ha ido adquiriendo un peso cada vez mayor entre los cometidos del comité, que ha contribuido enormemente a la consecución de destacados progresos en la lucha anti-terrorista comunitaria. De hecho, ha sido la permanente amenaza terrorista la que ha logrado superar esa resistencia. Y haciendo gala de una ambición demostrada desde sus primeros años y de su flexibilidad, ha ido incorporando nuevas responsabilidades, como el extremismo violento o el terrorismo de extrema derecha, ejemplos de la evolución del COSI.

El COSI está comprometido con sus responsabilidades en materia de seguridad interior en el seno de la Unión Europea. La experiencia adquirida en más de una década, la flexibilidad demostrada, su capacidad de adaptación a las nuevas amenazas y exigencias y los resultados obtenidos están contribuyendo a apuntalar su posición como un actor relevante en este campo, y auguran un futuro de definitiva consolidación y de un mayor desarrollo de sus funciones, así como una contribución mayúscula a la integración europea en el área de la seguridad interior, es decir, al espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea.

Como señala Tereskiewicz, a pesar del entusiasmo desplegado desde el inicio, la actividad de los primeros años del COSI mostró que las prioridades del nuevo comité eran amplias, difusas y desorganizadas⁶⁹. Fue preciso que pasaran los años para que se fueran asentando y que sus integrantes adquirieran experiencia y soltura, también con los procedimientos institucionales de la Unión Europea, a los que probablemente no todos estaban habituados. Hay que tener en cuenta que se trataba de un comité nuevo, basado en las capitales y con una baja frecuencia de reuniones. Este desarrollo del COSI se ha ido sustentando en diferentes documentos estratégicos del consejo y

69 Tereskiewicz, F. *Op. cit.*, p. 255.

de la comisión, apoyado por diversos Estados miembros interesados en una mayor integración.

El transcurso del tiempo ha ido apuntalando las amplias competencias del comité, que ha conseguido ocupar el espacio nuclear que por el tratado le corresponde en el desarrollo comunitario de la seguridad interior. De hecho, ha sido el fermento de la principal transformación sufrida por el consejo en el ámbito de justicia y asuntos de interior⁷⁰. En este proceso hay que destacar el papel jugado por las agencias JAI, cuya contribución ha resultado esencial.

Y aunque no todos los Estados miembros han demostrado el mismo nivel de entusiasmo en su participación, en líneas generales el trabajo del comité se puede calificar de satisfactorio, si bien quizás resultaría conveniente dotar de una mayor homogeneidad a la representación de los Estados miembros en el COSI, al menos en cuanto a su nivel, así como a reflexionar sobre la posible redacción de unos términos de referencia más amplios que la Decisión de 2010, que desarrollen los cometidos y responsabilidades del COSI, sin coartar su flexibilidad.

Por otra parte, también sería aconsejable analizar si la frecuencia de dos o tres reuniones semestrales del COSI resulta suficiente, en particular si se compara con su equivalente en seguridad exterior, el COPS, que se convoca dos veces por semana. No parece que la entidad o la cantidad de los asuntos tratados en ambos comités justifique tamaña diferencia.

También de cara al futuro, quizás se podría esperar del COSI una mayor contribución a la conformación de una política común real de seguridad interior, tarea para la que está bien situado por la participación de los actores más relevantes de la Unión Europea en este ámbito y por la amplitud de los asuntos incluidos en su programa de trabajo, tanto operativos como estratégicos, financieros o legislativos, aunque en este último caso de manera limitada, o de evaluación de las fortalezas y debilidades, identificando las carencias y los recursos necesarios para suplirlas. El camino seguro que será largo y plagado de obstáculos, porque la seguridad interior es una de las áreas más complicadas para la integración europea debido al celo de los Estados miembros en la preservación de su soberanía. Sin embargo, los beneficios de contar con una política común de seguridad interior, al igual que ya sucede con la política común de seguridad y defensa, van más allá de sus propios límites, y podría contribuir a dotar a la Unión Europea de un peso político del que en estos momentos carece.

Bibliografía

Arteaga Martín, F. (2010). La estrategia de seguridad interior de la Unión Europea. *Boletín Elcano*, n.º 124, pp. 8.

⁷⁰ Scherrer, A., Jeandesboz, J. y Guittet, E. *Op. cit.*, p. 38.

- Bossong, R, y Rhinard, M. (2013). The EU Internal Security Strategy: Towards a more coherent approach to EU security? *Studia Diplomatica*, vol. 66, n.º 2, pp. 45-58.
- Del Moral Torres, A. (2016). *Cooperación internacional de interés policial: material de apoyo al alumno/a*. Centro Universitario de la Guardia Civil.
- Díaz, C. (2017). *El impacto de los atentados de los lobos solitarios en la estrategia antiterrorista europea*. Universitat Autònoma de Barcelona. Facultat de Ciències Polítiques i de Sociologia y Demurtas, Alessandro (ed).
- Horgby, A. y Rhinard, M. (2015). The EU's Internal Security Strategy: a historical perspective. *Security Journal*, vol. 28, n.º 3, pp. 309-321.
- Lodge, J. (2002). Sustaining Freedom, Security and Justice—from Terrorism to Immigration. *Liverpool Law Review*, vol. 24, n.º 1, pp. 41-71.
- Powell, C. y Sorroza, A. (2009). La Unión Europea y la lucha contra el terrorismo global. *Política Exterior*, vol. 23, n.º 127, pp. 127-137. Disponible en: <http://www.jstor.org.ezproxy.uned.es/stable/20647065> JSTOR. ISSN 0213-6856.
- Scherrer, A., Jeandesboz, J. y Guittet, E-P. (2011). Developing an EU Internal Security Strategy, Fighting Terrorism and Organised Crime.
- Schroeder, U.C. (2006). Coping with complexity. An organizational perspective on European security governance. Disponible en: <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/6417/SPS%20-2006-09.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Sorroza, A. (2011). La seguridad interior en la UE: diez años después del 11-S. *Ari*, Sep 7, n.º 127. Disponible en: http://realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido!!ut/p/a1/04_Sj9CPykssyoxPLMnMzovMAfGjzOKNQ1zcA73dDQ38_YKNDRwtf-N1cnf2cDf1DjfULshoVAepxmvs!/?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI127-2011
- Tereszkiewicz, F. (2016). The role of COSI in the European Union's internal security area: The initial years of activity. *Studia i Materiały Wydziału Zarządzania i Administracji Wyższej Szkoły Pedagogicznej Im. Jana Kochanowskiego W Kielcach*, n.º 4 Security and Defence in Europe: diverging interests, Fragmenting Policy. Pp. 245-264.
- Thieux, L. (2004). European Security and Global Terrorism: the strategic aftermath of the Madrid bombings. *Perspectives: Review of Central European Affairs*, n.º 22, pp. 59-74.

Artículo recibido: 11 de mayo de 2021.

Artículo aceptado: 1 de septiembre de 2021.
