



La UE ante el reto de la seguridad

Descripción

Lo que se ha venido en llamar el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el seno de la Unión Europea, es la respuesta necesaria a un éxito. Una respuesta al éxito de la plena consecución de uno de los fundamentos básicos de la Comunidad Europea; la libre circulación y residencia de personas, no sólo en su vertiente de trabajadores, sino como uno más de los derechos que abarca la ciudadanía de la Unión.

No obstante, del mismo modo que se habla de la libre circulación de personas, también la delincuencia encuentra mucha más libertad de movimientos en el nuevo marco europeo. Si a ello le unimos la desaparición de las fronteras interiores que ha supuesto Schengen, el resultado es que la criminalidad se puede también mover libremente por el territorio de una Unión con veinticinco países, veinticinco sistemas judiciales y veinticinco sistemas policiales distintos, con lo que ello supone de fragmentación de la acción judicial y policial, limitadas ambas a sus respectivos marcos de soberanía nacional. Aquí radica el problema y la razón de ser de las disposiciones que regulan el llamado tercer pilar de la UE.

EL BINOMIO LIBERTAD-SEGURIDAD

Hay dos conceptos clave que sobrevuelan constantemente esta materia y que hay que conocer antes de entrar en cualquier otra consideración: la tensión entre el binomio libertad-seguridad. Y es que uno de los principales rasgos distintivos del acervo comunitario europeo que se ha consolidado a lo largo de los últimos cincuenta años, y que distingue precisamente a Europa de otros sistemas políticos, sociales, económicos e incluso culturales, es precisamente la libertad del individuo y sus garantías como eje vertebrador de todas las instituciones jurídicas y políticas del Estado. Es más, todo el aparato jurídico-administrativo se concibe con un fin primordial, que es la defensa de las libertades individuales y de los derechos fundamentales, lo cual constituye una de las razones por las cuales Europa es hoy un modelo exitoso y estable de convivencia observado con envidia por el resto del mundo.

Pero este, como podríamos llamarlo, imperio de la libertad, no sería tal y quedaría desvirtuado si esas libertades individuales no se desarrollasen en un marco estable protegido por unas altas cotas de seguridad. Sin seguridad no hay libertad posible porque precisamente esas libertades no sería real sin un sistema legal, judicial y administrativo que articule mecanismos de protección de esas libertades y derechos.

Por tanto, de la tensión entre estos dos conceptos, que aparentemente son contradictorios, ya que la seguridad suele comportar en muchos casos una limitación de algunas libertades del individuo en aras a proteger las libertades de los demás individuos, debe nacer la justa medida que permita equilibrar el logro de razonables cotas de seguridad, conjugadas con el pleno respeto a los núcleos esenciales de las libertades públicas y los derechos ciudadanos. Se trata por tanto de una cuestión que todo Estado debe resolver y que queda reflejada en las distintas constituciones como decisiones previas y fundamentales a cualquier otra, que afectan a la esencia misma del Estado soberano.

Por tanto, como se ve, una de las características fundamentales es el papel absolutamente relevante de los Estados nacionales a la hora de abordar estos temas. La seguridad, y por tanto la salvaguarda de las libertades individuales, forman parte del núcleo duro de intereses de los Estados-nación desde su origen en Europa en el siglo XVI. Y esa es una realidad totalmente reafirmada por los acontecimientos que hemos vivido en los últimos cuatro años. A pesar de las múltiples teorías que apoyan la obsolescencia de los Estados-nación como marco para el desarrollo de los sistemas políticos; a pesar de la relevancia de la globalización como fenómeno de índole económico, social y cultural; a pesar de la relativa ineficiencia de algunos de sus mecanismos de acción ejecutiva; a pesar de las decididas apuestas a favor de la descentralización política: cuando ocurre algo como lo acaecido el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, el 11 de marzo de 2004 en Madrid, o el 7 de junio de 2005 en Londres, el ciudadano vuelve la vista al viejo y criticado Estado-nación como último garante de lo más preciado que tiene —sus derechos individuales, incluido el derecho a la seguridad—.

En consecuencia, los Estados europeos han sido, a lo largo de todo el proceso de desarrollo de la construcción europea, muy reticentes a llevar a cabo, tal y como han hecho respecto a otras materias, un proceso de cesión de soberanía a favor de las instituciones comunitarias. Porque la cesión de competencias en materias relacionadas con las libertades y la seguridad de los individuos afecta a lo más sagrado de las funciones de esos Estados, a su razón de ser fundamental. Por esta razón, cada progreso desde el punto de vista de su comunitarización ha costado tanto y no se ha hecho siempre al unísono entre todos los países miembros, los cuales protegen a toda costa su poder de decisión último sobre estos asuntos.

A ello se une la globalización, como hemos comentado. No sólo se ha globalizado el comercio, las finanzas, la información o las comunicaciones, también se ha globalizado la delincuencia organizada que actúa en algunos casos como auténticas empresas multinacionales del crimen, que saltan fronteras y actúan en varios Estados con total impunidad, utilizando hábilmente las fronteras para eludir la acción policial y judicial.

Para hacer frente a ello la Comunidad Europea, primero, y en la actualidad la UE, comenzaron una serie de esfuerzos que han desembocado en lo que hoy se denomina en el Tratado de la Unión Europea «Espacio de libertad y seguridad», del cual son principales hitos los siguientes:

ACTA ÚNICA DE 1986

Reconoce el derecho a la libre circulación de personas y no ya sólo de trabajadores. Se trata de un derecho ya reconocido en el Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957, por el que se creaba la Comunidad Europea. Es un paso más que permite no sólo establecerse en un Estado para trabajar sino simplemente residir, aunque no se trabaje.

SCHENGEN

Para hacer más fácil lo anterior, algunos Estados de la CEE, debido al desacuerdo entre los Estados, firman en 1985 el Convenio Schengen creando un territorio sin fronteras interiores entre los firmantes: Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo, Holanda, a los que posteriormente se añadieron España, Portugal, Grecia, Austria, Dinamarca, Finlandia y Suecia, además de Islandia y Noruega. Schengen supuso además la creación del SIS, un sistema de información que permite disponer de datos sobre personas objetos o vehículos; la adopción de ciertas normas comunes sobre asilo y visados, y la mejora del sistema de extradición. Debe tenerse en cuenta que estos avances se dieron al margen de la CE como una cooperación entre Estados a través del convenio, es decir, sometida a todos los efectos al derecho internacional y no bajo el amparo de las instituciones comunitarias.

EL TRATADO DE MAASTRICHT DE 1992

Mediante él fue creado el llamado tercer pilar de cooperación en asuntos de justicia e interior. Se trata de una solución híbrida que permite lograr el consenso entre los Estados. Es un mínimo común denominador, en el cual los gobiernos y la CE tendrán poder de decisión, creándose así un *tertium genus* en el cual los Estados, de hecho, siguen teniendo toda la capacidad de decisión en un modelo muy similar al que preside la política exterior y de seguridad común del segundo pilar.

No obstante, el gran cambio se produce en el Tratado de Amsterdam en 1997, que reforma los tratados constitutivos y el Tratado de la UE. Y es en este momento cuando más avances se producen en la progresiva comunitarización de la materia de asuntos de justicia e interior. A este respecto se producen los siguientes cambios: la comunitarización sectorial de ámbitos antes del tercer pilar que pasan a ser primer pilar comunitario, gracias al mecanismo de la llamada «pasarela comunitaria». Éstos se convertirían en el Título IV del TCE que regula visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas.

El resto del tercer pilar, es decir, el resto de materias que no se comunitarizan, se convierten en el Título VI del TUE y cambia su denominación por «Cooperación policial y judicial en materia penal». Es decir, que se mantiene como una forma de cooperación intergubernamental, lo cual se observa claramente en la preeminencia del Consejo a la hora de tomar decisiones, y en la necesidad de la unanimidad en el seno de éste.

Además, se incorpora al acervo comunitario el Sistema Schengen. Parte de él pasaría a formar parte del Título IV del TCE y parte al Título VI del TUE. Se trata, por tanto, de una operación de una complejidad jurídico-técnica sin precedentes en la historia de las instituciones comunitarias.

Amsterdam trae otra novedad importante, pues se contempla la posibilidad de una cooperación reforzada, es decir, se reconoce implícitamente la dificultad de tomar decisiones al unísono en el ámbito de decisión comunitario, otorgándose ciertos poderes al Tribunal Justicia de la Comunidades Europeas, lo cual supone un avance.

CONSEJO DE TAMPERE

El siguiente paso adelante en estas materias se da en el Consejo de Tampere en octubre de 1999, donde se abordan realmente los asuntos de justicia e interior de forma intensa. Por lo que respecta a la cooperación judicial penal y policial, se resalta la necesidad de luchar coordinadamente contra el crimen organizado transnacional. Para ello se propone ir avanzando gradualmente en definiciones comunes de figuras delictivas y en sanciones cada vez más armonizadas, comenzando por la criminalidad financiera, el tráfico de drogas, el tráfico de seres humanos, delitos informáticos y tecnológicos y blanqueo de dinero.

Por otra parte, el tratado por el cual se establece una Constitución para Europa reconoce una vez más que entre las funciones esenciales de los Estados, que no de la Unión, está la de la garantía del mantenimiento del orden público y salvaguardar la seguridad nacional. Por tanto, se reconoce a los Estados soberanos la asunción de la garantía de la seguridad interior y de las libertades a lo largo de los artículos III-257 y siguientes. Pero además, se añade una nueva cláusula de vital importancia, y es la contenida en el artículo I-43; la cláusula de solidaridad: cuando un Estado sufra un ataque terrorista, los Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad movilizando todos los medios de que se disponga incluidos los militares.

PROGRAMA DE LA HAYA

Por último, al respecto del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia hay que referirse al Programa de La Haya, aprobado en el Consejo de noviembre de 2004, y su concreción práctica; el Plan de Acción para la Libertad, la Seguridad y la Justicia 2005-2010, traduciendo todo ello en un programa que marca diez prioridades:

- Protección de los derechos fundamentales.
- Lucha contra el terrorismo: Prevención y respuesta frente al terrorismo. Esto supone colaboración con terceros países; la reducción de las posibilidades de financiación de los grupos terroristas, y sobre todo, favorecer el intercambio de información relevante. Además, se preparará un plan de protección de infraestructuras críticas.
- Fronteras interiores, fronteras exteriores y visados.
- Área común de asilo.
- Políticas de inmigración.
- Privacidad y seguridad en el intercambio de información entre fuerzas y cuerpos de seguridad.
- Lucha contra el crimen organizado mediante la recogida de información de inteligencia, y desarrollando plenamente las potencialidades de Eurojust y de Europol.
- Justicia criminal y civil. Armonización de unos mínimos estándares de procedimiento, con el objeto de lograr el mutuo reconocimiento de sentencias, todo ello apoyándose en la labor de Eurojust.
- Dotación presupuestaria para los Programas de Libertad, Seguridad y Justicia. Actualmente el presupuesto de la UE dedicado a estas materias es del 0,5%, Se prevé que gradualmente se incremente hasta el 1,3% en el 2013.

De este breve *excursus* se extrae una consecuencia fundamental: la tremenda complejidad que en esta materia ha presidido el proceso de cooperación entre los Estados miembros. El Espacio de Libertad Seguridad y Justicia se ha articulado sobre una actuación jurídico-política de una complejidad sin precedentes en el seno de la UE, consecuencia del costoso compromiso político entre Estados con conceptos contrapuestos y en cierto sentido de su adopción *a la carta*. Fruto de ese difícil consenso, el funcionamiento de ese entramado heterogéneo de normas se hace dificultoso, ya que en él conviven normas de derecho comunitario, normas de derecho de la Unión Europea y normas de puro derecho internacional, lo cual fragmenta enormemente el marco de referencia.

No obstante, a pesar de las dificultades para avanzar en esta materia en el sentido de comunitarizar cada día más la materia de seguridad y cooperación judicial, lo cierto es que se han producido avances, y ya sabemos que la historia de la UE está llena de pequeños avances, grandes avances y, a veces, paradas en seco.

COOPERACIÓN JUDICIAL PENAL

Los objetivos que la UE ha perseguido según el artículo 31 del TUE son facilitar y acelerar la cooperación entre ministerios y autoridades judiciales en el desarrollo de los juicios y la ejecución de las resoluciones judiciales; facilitar los procesos de extradición, asegurar la compatibilidad de las normas penales y procesales, evitando también conflictos de jurisdicción; y en particular, establecer normas mínimas sobre los elementos constitutivos de los delitos y las penas relativos a la delincuencia organizada, tráfico ilícito de drogas y terrorismo.

Los principales instrumentos de la cooperación penal aprobados hasta ahora son el convenio europeo sobre asistencia judicial en materia penal, la Euroorden y Eurojust.

El convenio europeo sobre asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la UE, de 29 de mayo de 2000, tiene por objeto fomentar y actualizar la ayuda entre autoridades judiciales, policiales y aduaneras, completando y facilitando la aplicación del Convenio de 1959 del Consejo de Europa. Se incluyen mecanismos de ayuda sobre interceptación de comunicaciones telefónicas, conducción de presos y comparecencias de testigos por videoconferencia entre otros, pero sobre todo se reconoce la posibilidad de crear equipos de investigación común.

LA EUROORDEN

Viene a sustituir el actual sistema de extradición vigente. La idea surge tras el consejo extraordinario convocado tras los ataques del 11-S en Nueva York junto con la adopción de una definición de terrorismo común para todos los Estados miembros y que entró en vigor el pasado 1 de enero de 2004. Cualquier decisión judicial adoptada por un Estado miembro para la detención o la entrega por otro Estado miembro de una persona, a efectos del ejercicio de actuaciones penales o la ejecución de una pena, puede dar lugar a ella. Se aplicará a los casos de condena definitiva a una pena de cárcel o medida social que tenga al menos una duración de cuatro meses. A este respecto, el fallo del pasado día 18 de julio de 2005 del Tribunal Constitucional alemán denegando una Euroorden solicitada por el Gobierno español es una buena muestra de lo mucho que queda todavía por hacer a este respecto, poniéndose de manifiesto una vez más esa tensión antes aludida entre la libertad y la seguridad, al ser aplicados esquemas comunitarios al derecho interno de los Estados miembros.

LA EUROJUST

Esta Unidad Europea de Cooperación Judicial fue creada en 2002 en Niza y su objeto es la lucha contra la delincuencia grave organizada, especialmente contra las formas de criminalidad grave que afectan a dos o más Estados miembros y que requiere una acción coordinada de las autoridades judiciales. Los delitos de los cuales se ocupa son: trata de seres humanos, terrorismo, protección del euro, protección de los intereses financieros de la CE, blanqueo de dinero y criminalidad informática.

Eurojust puede pedir a un Estado que inicie una investigación o que se cree un equipo conjunto de investigación, o apoyar los esfuerzos de coordinación llevados a cabo por Europol, y también colaborar estrechamente con OLAF (Oficina Antifraude de la UE).

Cada Estado nombra un miembro de Eurojust, que debe ser juez o fiscal. Precisamente se está tramitando en las Cortes Generales el proyecto de Ley por el que se regula el Estatuto de miembro nacional de Eurojust y las relaciones con este órgano de la UE.

Por último, el Programa AGIS (2003-2007) cofinancia proyectos presentados por promotores de los Estados en ámbitos de justicia e interior. Se logra así un enfoque integrado de las distintas actividades relacionadas con el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, fomentando la cooperación entre Estados. Sustituye a los antiguos programas Grotius II, Oisin II, Hipócrates y Falcone.

LA COOPERACIÓN POLICIAL

Consiste en lograr la cooperación operativa entre las autoridades competentes en relación con la prevención, localización e investigación de los delitos, así como y muy especialmente la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de información.

El principal logro en esta materia es la creación de Europol (Oficina Europea de Policía). Su objeto es la mejora de la cooperación policial entre los Estados miembros para luchar contra una serie de figuras delictivas que por su trascendencia requieren un enfoque internacional. Es creada por un convenio de julio de 1995 y pretende luchar contra las formas de delincuencia organizada. Ésta se define como una asociación estructurada de más de dos personas establecida, que actúa de manera concertada con el fin de cometer infracciones punibles con al menos cuatro años de privación de libertad.

Según los informes anuales de Europol, la delincuencia organizada está en plena expansión. Las organizaciones criminales han conseguido infiltrarse en todos los sectores sociales y económicos y en todos los Estados, aprovechando la libre circulación de capitales, bienes, personas y servicios en la UE y de las diferencias entre los sistemas jurídicos de la UE.

Los ámbitos de cooperación de Europol son la prevención y lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de estupefacientes, el tráfico de seres humanos, las redes de inmigración clandestina, el tráfico ilícito de materias radioactivas y nucleares, el tráfico ilícito de vehículos, la lucha contra la falsificación del euro, el blanqueo de dinero vinculado a las actividades delictivas internacionales y los delitos informáticos. Los órganos de Europol son el consejo de administración, compuesto por un representante de cada Estado, y el director nombrado por el consejo por cuatro años.

Sus funciones se centran sobre todo en facilitar el intercambio y análisis de informaciones. Al respecto, una faceta muy importante de Europol es la cooperación internacional, fundamental para poder acceder a la información que a veces ya existe pero no está interconectada. Hay que buscarla y separar la que es relevante de la que no. Por ello es esencial la cooperación con otras agencias no europeas, como Interpol. De hecho, ya se han firmado varios acuerdos con Estados y otras organizaciones internacionales como Rusia, Turquía, Estados Unidos o el Banco Central Europeo, OLAF y las Naciones Unidas.

LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

No obstante, tras los acontecimientos que se están produciendo en los últimos dos años, el caballo de batalla y principal objeto de preocupación para las autoridades políticas y policiales de la UE es el terrorismo. A raíz de los atentados del 11-M en Madrid, la UE ha adoptado toda una serie de medidas tendentes a mejorar la prevención, preparación y respuesta a las acciones terroristas, así como para la gestión de sus consecuencias.

Y este es el camino a seguir: ningún Estado puede combatir en solitario el terrorismo. Es un fenómeno global y globalmente debe combatirse, ya que, como afirma Gijs de Vries, coordinador europeo de la lucha contra el terrorismo, es un terrorismo de «destrucción masiva». Si se tiene en cuenta además que, según las encuestas, un 85% de los ciudadanos europeos reclama una política común de lucha contra el terrorismo, es evidente que la UE debe tomar alguna iniciativa al respecto.

Por ello, la Comisión, en su comunicación de 20 de octubre de 2004, propone al respecto una serie de ejes de actuación bastante acertados en cuanto a su planteamiento inicial.

Proteger y movilizar a la sociedad civil. Se trata de que parlamentos nacionales, agentes económicos, organizaciones y todos los ciudadanos europeos participen en la lucha contra el terrorismo.

Apoyo a las víctimas. Se señala el 11-M como día europeo en memoria de las víctimas.

Enfoque integrado para prevenir los ataques. Se trata de utilizar la cooperación policial y judicial ya existente y de crear nuevos instrumentos.

Cooperación exterior. La lucha contra el terrorismo debe integrarse en la PESC.

Se dota de mayor seguridad a los ámbitos del transporte y la energía.

Examinar los vínculos entre la delincuencia organizada y el terrorismo internacional.

Integración de los sistemas europeos y nacionales. Para ello, ya se ha creado un sistema de alerta rápida, un dispositivo de protección civil (ya creado en 2001 que agrupa a treinta países para facilitar la asistencia mutua) y un sistema común de protección sanitaria (atentados con agentes químicos o biológicos).

Protección de infraestructuras críticas.

Comunicación con el público (se está estudiando la utilización del teléfono móvil).

Implicar aún más a Europol.

Financiar un programa europeo de investigación en materia de seguridad. Especialmente la ciberseguridad.

Dotar de mayor seguridad a la fabricación, transporte y almacenamiento de explosivos.

Lucha contra la financiación del terrorismo. Y ello sólo se logrará mediante el intercambio de información entre Estados. Para ello, es muy útil la lista de grupos terroristas que se contiene en la posición común 2001/931 PESC del Consejo. Sobre esas organizaciones y las personas que encuadradas en ellas figuran en la lista, se prevé pedir el embargo de fondos y otros haberes financieros.

CONCLUSIONES

Se trata de una política en la cual la UE va a tener que implicarse en serio, porque existe un retraso respecto a otras materias, como las relaciones exteriores, en la cual la UE ha avanzado más.

Para ello, hace falta algo que parece que en estos momentos no sobra en la UE: capacidad de liderazgo en los mandatarios europeos para llevar a buen puerto una profundización en esta política común. Para ello será clave superar los recelos entre servicios de seguridad a la hora de cooperar y armonizar legislaciones penales y procesales en los distintos Estados.

Pero sobre todo compartir información sin reservas. Sólo la información es la clave para poder combatir las grandes formas de delincuencia de forma eficaz. La información es poder y ha sido un recurso que históricamente se ha utilizado por parte de los Estados como un arma más en la defensa del interés nacional. Esa etapa debe superarse en la medida de lo posible.

Además debe apostarse con seguir la línea iniciada y dotar a Europol y Eurojust de más herramientas normativas para que puedan realmente llevar a cabo su imprescindible labor de coordinación. Especialmente en lo que se refiere a los delitos económicos y al blanqueo de dinero.

Pero por encima de todo, es necesario tener conciencia tanto a nivel político como a nivel ciudadano de que se trata de una lucha global de todos. Los delincuentes deben encontrar las máximas dificultades para instalarse entre nosotros, y sobre todo, tienen que perder esa sensación de impunidad que a veces parece transmitir la realidad.

No sirven los viejos planteamientos egoístas nacionales. Se trata de una lucha conjunta hacia un sistema de seguridad global europeo. De que tengamos éxito depende que este lugar amable y próspero para vivir que es Europa lo siga siendo, asegurando así que la ley y el Estado de derecho imperen sobre todos.

Fecha de creación

30/11/2005

Autor

Vicente Moret Millás