

## JUSTICIA Y SEGURIDAD: LA RESPUESTA EUROPEA

**ANNA TERRON I CUSÍ**

Diputada al PE y Portavoz del Grupo Socialista en el Parlamento Europeo para la Comisión de Libertades y Derechos de los Ciudadanos, Justicia y Asuntos de Interior

Europa es hoy un territorio sin fronteras interiores, en el que todas las personas pueden circular libremente y en el que los ciudadanos europeos pueden fijar libremente su residencia. La realización de este espacio de libertad ha venido acompañado de medidas para mejorar la seguridad. Estas se basan en la idea de que un alto nivel de protección de las personas puede conseguirse hoy más eficazmente a partir una estrecha cooperación entre los Estados miembros y de marcos internacionales de colaboración, sin vulnerar espacios de libertad sino protegiéndolos.

Hasta el primero de mayo de 1999, las políticas de justicia e interior formaban parte del pilar intergubernamental de la Unión Europea. Es decir, los Estados miembros podían tomar decisiones en estas materias sólo a partir de acuerdos entre todos ellos, prácticamente fuera

del marco comunitario, lo que resultaba engorroso e ineficaz. A partir de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam la Unión asume competencias en este ámbito. Pocos meses después, el Consejo Europeo reunido en Tampere aprueba un programa de trabajo para establecer un espacio de justicia, libertad y seguridad en Europa, objetivo que pretenden lograr en el plazo de cinco años. El ataque a las Torres Gemelas se produce en mitad de este proceso. En este artículo queremos ver cual ha sido la reacción de la Unión Europea después del once de septiembre, en el marco del desarrollo de una experiencia, única en el mundo, de política común de interior y de justicia.

### Antecedentes

El Tratado de Amsterdam incorpora como objetivo de la Unión el "ofrecer a los

ciudadanos un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia, elaborando una acción en común entre los Estados miembros en los ámbitos de la cooperación policial y judicial en materia penal y mediante la prevención y la lucha contra el racismo y la xenofobia."

El mismo Tratado, que entró en vigor el 1 de mayo de 1999, señala que la Unión debe lograr este objetivo mediante la prevención y la lucha contra la delincuencia organizada o no, y menciona especialmente el terrorismo, la trata de seres humanos y los delitos contra los niños, el tráfico ilícito de drogas y de armas, la corrupción y el fraude. Prevé para ello una mayor cooperación entre las fuerzas y autoridades policiales, entre las autoridades judiciales, y la aproximación, cuando proceda, de las normas de los estados miem-

bro en materia penal. Específica, entre otras cosas, que la Unión debe facilitar y acelerar la cooperación entre ministerios y autoridades judiciales en relación con las causas y la ejecución de resoluciones, que debe facilitar la extradición entre los Estados miembros, y que debe adoptar progresivamente medidas que establezcan normas mínimas relativas a los elementos constitutivos de los delitos y a las penas en los ámbitos de delincuencia organizada, terrorismo y tráfico ilícito de drogas<sup>1</sup>.

El 16 de octubre de 1999, el Consejo Europeo se reúne en Tampere para abordar la puesta en marcha del espacio de libertad, justicia y seguridad. En las Conclusiones adoptadas por los Jefes de estado y gobierno se menciona la necesidad de evitar que los delincuentes encuentren la forma de aprovecharse de las diferencias existentes entre los sistemas judiciales de los Estados miembros<sup>2</sup>, y que las sentencias y resoluciones deben respetarse y ejecutarse en toda la Unión, salvaguardando al mismo tiempo la seguridad jurídica básica de las personas y de los agentes económicos. Se dice también que deben aumentar la compatibilidad y la convergencia de los sistemas jurídicos de los Estados miembros, y que es esencial que la Unión, en estos ámbitos, desarrolle la capacidad para actuar y ser un socio significativo en la

escena internacional, estrechando la cooperación con países asociados y organizaciones internacionales, en particular el Consejo de Europa, la OSVE, la OCDE y las Naciones Unidas. Para ello, el Consejo Europeo establece una serie de directrices políticas y objetivos concretos para que la Comisión y el Consejo, en cooperación con el Parlamento Europeo, basándose en ellos, promuevan la aplicación plena e inmediata del Tratado de Ámsterdam.

### Los instrumentos

Entre tales directrices destaca la propuesta de crear un verdadero espacio europeo de libertad, seguridad y justicia que garantice el acceso a la justicia a todos los ciudadanos de la Unión en cualquiera de sus Estados, y el reconocimiento mutuo de decisiones judiciales, como piedra angular de la cooperación judicial en materia civil y penal en la Unión, que debe aplicarse tanto a las sentencias firmes como a otras resoluciones de las autoridades judiciales. En materia penal se señala la necesidad de suprimir el procedimiento formal de extradición entre los Estados miembros, en el caso de las personas condenadas por sentencia firme que eluden la justicia, y sustituirlo por el mero traslado. También se señala que los delitos mencionados en el Tratado, entre ellos el terrorismo, deben ser objeto de

definiciones, inculpaciones y sanciones comunes.

En cuanto a la lucha contra la delincuencia a escala de la Unión pretenden reforzar la cooperación en la investigación de la delincuencia transfronteriza, establecer una Unidad operativa europea de Jefes de policía que actúe en cooperación con Europol –que debe a su vez reforzarse–, establecer una Academia europea de policía<sup>3</sup> para la formación de funcionarios de rango superior, y crear la unidad EUROJUST que debe facilitar la adecuada coordinación de las fiscalías nacionales, apoyar las investigaciones penales en los casos de delincuencia organizada, basándose en análisis de Europol, y cooperar estrechamente con la red judicial europea.<sup>4</sup>

Hasta aquí algunas de las decisiones más relevantes que toma la Unión Europea, a partir del Tratado de Ámsterdam, creando un marco para sus políticas de justicia e interior y señalando el camino a seguir para establecer el espacio de libertad, justicia y seguridad. La Comisión Europea, para desarrollar el programa de trabajo y supervisar los progresos en el programa previsto en Tampere, se dota de un instrumento de ruta, el "scoreboard" o marcador, en el que figuran las medidas que deben ir adoptándose y las instituciones responsables de hacerlo<sup>5</sup>.



Reunión informal de ministros europeos de justicia e interior.

### La definición común del delito de terrorismo y la orden de búsqueda y captura

Para desarrollar el principio del reconocimiento mutuo, en julio de 2000, la Comisión Europea presentó para debate al Parlamento y al Consejo una Comunicación relativa al reconocimiento mutuo de resoluciones firmes en materia penal<sup>4</sup>.

En relación a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los delitos mencionados en el art. 29, del Tratado, cuya característica común es la de tratarse de actos delictivos de carácter transnacional, la Comisión presenta una Deci-

sión Marco<sup>5</sup> en la que propone a los quince Estados miembros una definición común del delito de terrorismo y sanciones comunes. Con ello se pretende que nadie en Europa pueda aprovecharse de las diferencias de legislación en beneficio propio o, como dijo ante el Parlamento el Comisario competente, António Vitorino, “para evitar los paraísos judiciales en el territorio de la UE”.

El Parlamento Europeo expresó por primera vez su preocupación por el terrorismo en Europa en un informe de iniciativa<sup>5</sup> adoptado el 13 de Noviembre de 1996<sup>6</sup>.

Casi cinco años después y exactamente seis días antes

del once de septiembre del 2001, el Parlamento revisaba, a la luz del Tratado de Amsterdam y las Conclusiones de Tampere, sus propuestas en materia de cooperación en la lucha contra el terrorismo. En su segundo informe recomendaba la adopción de una definición común de lo que se entiende por terrorismo y las sanciones aplicables, la creación de una orden de búsqueda y captura europea para luchar contra el terrorismo y contra la delincuencia transnacional, así como la armonización de las legislaciones en materia de indemnización a las víctimas de actos terroristas<sup>7</sup>.

En respuesta a esta demanda, la Comisión Europea

que llevaba ya tiempo trabajando en ello, presentó una propuesta de Decisión marco sobre la lucha contra el terrorismo<sup>8</sup> para que los quince Estados miembros establezcan una definición común de los delitos de terrorismo y el marco de sanciones. Hasta hoy solo seis Estados miembros (Francia, Alemania, Italia, Portugal, Reino Unido y España) tipifican expresamente los delitos terroristas.

### La definición común del delito de terrorismo

La Decisión marco propone considerar delito de terrorismo la combinación de un acto delictivo concreto contra “uno o más países, sus instituciones o ciudadanos” y la intencionalidad subjetiva de quien lo comete, entendida como la “finalidad de intimidar y alterar gravemente o destruir. Además serán punibles la incitación, la ayuda, la complicidad y las tentativas para cometer un acto terrorista. Y define a un grupo terrorista como una asociación estructurada de al menos dos personas que actúa de manera concertada.

Con el fin de castigar los actos terroristas, la Comisión propuso que los Estados miembros deberán prever en su legislación nacional: penas, sanciones complementarias (trabajos de interés general, privación de derechos civiles o políticos) y multas; circunstancias agravantes

(para actos de carácter especialmente cruel y grave) y atenuantes (colaboración con las autoridades judiciales y policiales). El Consejo del pasado 6 y 7 de diciembre llegó a un acuerdo político sobre la futura decisión marco optando por un texto que “permite alcanzar un equilibrio entre la necesidad de reprimir eficazmente los delitos terroristas y la de respetar las libertades y derechos fundamentales a fin de garantizar que las acciones legítimas, por ejemplo las realizadas en el marco de actividades sindicales o de movimientos antiglobalización, no puedan en ningún caso entrar en su ámbito de aplicación”<sup>9</sup>.

A más tardar el 31 de diciembre del 2002 los Estados miembros deberán adoptar las medidas necesarias para la aplicación de esta decisión-marco; comunicando a la Comisión las medidas que hayan adoptado en su ordenamiento interno para que la Comisión pueda presentar un informe al Consejo y al Parlamento a más tardar el 31 de diciembre del 2003.

El desarrollo de legislación que cumpla con esta Decisión marco por parte de los Estados facilitará la cooperación y evitará, como decíamos, el uso de ventajas derivadas de las diferentes legislaciones. También facilitarían las extradiciones al superar el obstáculo de la doble incriminación.

Pero la Comisión Europea presenta también al Parlamento y al Consejo la propuesta sobre el mandamiento de detención europeo y los procedimientos de entrega, conocida como la “Euroorden”<sup>10</sup> con el que se supera definitivamente el procedimiento de extradición.

La piedra angular de la Decisión es el reconocimiento mutuo entre los Estados miembros de las resoluciones judiciales, ipso facto y sin control previo de la decisión judicial del Estado miembro que expide la orden. Según este principio, un mandamiento de detención europeo emitido por un Estado miembro deberá ejecutarse en todo el territorio de la Unión. Dicho mandato regula tanto el caso de ejecución de sentencia firme, como en el de la fase previa de medida de seguridad, todavía susceptible de recurso antes de la sentencia.

### La euroorden para 32 delitos

La decisión no se limita, ni mucho menos, a los delitos de terrorismo. Específicamente, el Consejo Europeo de Laeken<sup>11</sup> aprobó por unanimidad una lista de 32 delitos que abarcan los mencionados en el artículo 29 del Tratado e incluyen otros como homicidio, robo a mano armada, tráfico de vehículos robados, violación, racismo, delitos incluidos en la jurisdicción de la Corte Penal In-

ternacional, etc. Por unanimidad también y previa consulta al Parlamento se ampliará o modificará la lista.

En el mismo Consejo del pasado diciembre se llegó también a un acuerdo político al respecto por parte de 14 Delegaciones sobre su propuesta transaccional. Tan sólo una no pudo subscribirla. A partir, pues, del 1 de julio del 2004 la decisión-marco deberá sustituir a los textos existentes en la materia tales como: el Convenio europeo de extradición de 1957, el Convenio europeo para la represión del terrorismo de 1978 por lo que se refiere a la extradición; el Convenio sobre la extradición simplificada de 1995; el Convenio sobre la extradición de 1996, y las disposiciones del acuerdo de Schengen que hacen referencia a esta materia.

Esta decisión-marco define algunos términos clave como: "mandamiento de detención europeo", "autoridad judicial de emisión y ejecución", "juicio por defecto" y "seguridad". Podrá aplicarse en los casos de una condena definitiva a una pena de cárcel que tenga, al menos, una duración de 4 meses; y deberá aplicarse ante un delito para el cual está prevista una pena de encarcelamiento de al menos 3 años. Las autoridades judiciales de ejecución sólo podrán rechazar el mandato de arresto en casos bien precisos: si ya existe una

sentencia definitiva para la misma infracción y persona (aplicación del principio universal non bis in ídem), si la infracción está cubierta por una amnistía, si la persona acusada goza de inmunidad, si se trata de un menor, o si el mandato no contiene toda la información necesaria.

El reconocimiento mutuo de decisiones judiciales no está a nivel europeo basado en un código penal común, cosa que obviamente no existe ni se pretende, sino que se establece sobre la base de la confianza en los diferentes sistemas judiciales europeos y la constatación de que nuestros estados de derecho aseguran, no de modo igual pero sí equivalente, garantías y derechos.

Eso no obstante, el Parlamento Europeo, habiendo dado el visto bueno a las dos propuestas de decisión marco<sup>12</sup> alerta sobre la necesidad de seguir trabajando en mejorar el acceso a la justicia y los estándares judiciales de los diferentes países de la Unión, como fase siguiente a las decisiones tomadas. Como se dijo durante el debate en el pleno del Parlamento, las propuestas del informe implican un acto de confianza en los sistemas judiciales de otros Estados miembros, pero la confianza no basta.

La gran innovación de la "Euroorden", es que suprime la fase política característica del procedimiento de extra-

dición y, en consecuencia, suprime también la fase de recurso administrativo contra la decisión política. La desaparición de estos dos niveles mejora considerablemente su eficacia y rapidez. La automaticidad del reconocimiento de la decisión judicial sin el engorroso criterio técnico de la doble incriminación, y su utilidad generalizada dentro del espacio de libertad, seguridad y justicia proclamado en Tampere, es un paso de gigante en la construcción de este espacio, y por ende, en la historia de la construcción europea.

Con ello, el reconocimiento de sentencias en materia civil y mercantil, que se había iniciado en los albores de Maastricht quedará superado por el reconocimiento de sentencias para delitos de carácter penal, escenario difícil de imaginar hace sólo unos meses.

Algunos Estados miembros no han esperado a que la orden entre en vigor para adoptar acuerdos bilaterales que anticipan un año su aplicación, paso que facilitará la aplicación de la euroorden para el 2004<sup>13</sup>.

#### La reacción de la Unión Europea ante el once de septiembre

Es interesante ver el calendario de las decisiones tomadas en el terreno de la lucha contra el terrorismo. El once de septiembre llegó,



Ministros europeos de justicia e interior.

como decíamos, seis días después de que el Parlamento reclamara acciones sobre el terrorismo a causa de la situación que en relación a este tema vivimos en nuestro país y en el interior de la Unión Europea. Después del Consejo Europeo reunido en sesión extraordinaria al día siguiente de los atentados en Estados Unidos se decidió la adopción de lo que se llamó paquete contra el terrorismo, cuyas piezas clave acabamos de ver. Unas medidas que no eran ni mucho menos de excepción, sino que habían sido desarrolladas durante meses por los servicios de la Comisión Europea. Lo que si fue excepcional es el empuje político que dichas medidas recibieron a causa de la nue-

va situación, que permitió adoptarlas en el Consejo de Laeken de diciembre.

En Laeken se decidió acelerar la integración en materia antiterrorista, por ello se dió el apoyo político al Plan de Acción contra el terrorismo y ratificado por la Posición común del Consejo<sup>14</sup> en el que se incluyen 80 medidas. Entre las cuales, a parte de la euroorden, la creación de Eurojust (como antes apuntábamos) y el impulso de la cooperación policial dando operatividad a Euro-pol, se acuerdan medidas sobre la coordinación en materia policial y judicial, medidas restrictivas ante determinadas personas y entidades con el objetivo de luchar

contra el terrorismo internacional<sup>15</sup> (como la congelación de cuentas sospechosas de vinculación con el terrorismo; la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales; el embargo preventivo de bienes y de seguridad de pruebas), y reforzar las normativas de seguridad aérea, y aprobar un programa de acción contra el "bio-terrorismo".

#### Cooperación internacional

El ataque a las Torres Gemelas empujó también definitivamente la inclusión en la agenda exterior de la Unión Europea las cuestiones relacionadas con la seguridad.

Por un lado, ya en diciembre, en el Consejo de Laeken se tomaron medidas para una mejor cooperación con EEUU en este terreno, y en febrero, en Santiago de Compostela, se iniciaron negociaciones para un acuerdo de cooperación judicial con Estados Unidos para la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado. El Parlamento Europeo quiso manifestar, en una resolución<sup>16</sup>, que la cooperación, deseable, debía mantenerse dentro de los límites que las diferencias entre nuestros sistemas judiciales marcan, especialmente en lo que afecta a la aplicación de la pena de muerte en EEUU. La misma resolución expresaba sus reservas sobre la legislación de emergencia adoptada por Estados Unidos, la "Patriot Act".

Por otro lado, la Unión Europea trató de buscar desde el inicio la consolidación de un marco jurídico internacional que permitiera una respuesta multilateral a la crisis. Se pidió una rápida aplicación de los actuales convenios contra el terrorismo, y el apoyo a la propuesta de establecer un convenio marco general contra el terrorismo internacional: el Convenio de NNUU sobre la lucha contra el financiamiento del terrorismo y las recomendaciones que el Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el blanqueo de capitales (GAFI).

La Unión Europea ha apli-

cado rápidamente las peticiones de NNUU de congelar fondos y activos en nuestro territorio de personas y organizaciones identificadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y ha elaborado su propia lista de personas y organizaciones europeas<sup>17</sup>.

Más allá de estos dos ámbitos, la inclusión de los asuntos relacionados con la seguridad en sentido amplio se ha hecho presente en las relaciones bilaterales o multilaterales de la Unión. Uno de los últimos ejemplos de ello ha sido la cumbre de ministros de exterior Euromediterránea<sup>18</sup>. En su agenda se han incluido tanto aspectos de seguridad como de justicia, y el relanzamiento del diálogo con esta zona clave.

### Conclusiones

La estrategia adoptada por la Unión Europea en Amsterdam y en Tampere para establecer un marco de seguridad que garantice igualmente la libertad y la justicia ha permitido una rápida reacción ante la situación creada tras los ataques del once de septiembre. Un alto nivel de cooperación en el interior de Europa debe suponer un aumento de la eficacia y por lo tanto de la seguridad no sacrificando sino reforzando la libertad y la justicia. La mejora de los instrumentos multilaterales de cooperación y la inclusión en la agenda exterior de las cues-

tiones relacionadas con la lucha contra el terrorismo y la delincuencia son hoy necesidades que nadie discute.

Que las decisiones más importantes en este sentido se hayan tomado después del once de septiembre no significa en absoluto que estas sean improvisaciones o medidas de emergencia. Son fruto de años de trabajo por parte de la Comisión, del Consejo y del Parlamento. Lo que cambió de un modo dramático y súbito con los últimos ataques terroristas es el grado de voluntad política de los jefes de Estado y gobierno, reunidos en el Consejo Europeo, para dar un firme paso adelante. Esto ha permitido adoptar instrumentos tan revolucionarios como la Euroorden en un tiempo muy breve, superando conflictos que en otras circunstancias hubiesen significado años de discusión en el Consejo.

La experiencia europea de cooperación supranacional contra el terrorismo y la delincuencia es sin duda muy útil para hacer frente a los retos de la seguridad mundial en el nuevo siglo. Pero es solo un aspecto de lo que debe ser nuestra política interior y exterior en este terreno. Debemos reforzar el diálogo con los gobiernos y los ciudadanos de los países menos desarrollados, especialmente con nuestros vecinos mediterráneos, y mantener marcos de cooperación cada vez más fuertes orientados a

hacer crecer el desarrollo, la justicia y la libertad. También tenemos que abordar con urgencia los problemas de socialización y convivencia con nuestros ciudadanos de origen extracomunitario.

La respuesta europea puede y debe ser un referente para aquellos que no sólo han de enfrentarse a las amenazas de este siglo veintiuno, sino que también buscan las causas que las alimentan.

### NOTAS

<sup>1</sup> Este Consejo de Amsterdam aprobó un programa de acción de lucha contra la delincuencia organizada que contenía treinta recomendaciones destinadas a promover una cooperación práctica y eventualmente la aproximación de algunas legislaciones nacionales

<sup>2</sup> Consejo Europeo extraordinario

de Tampere, "Conclusiones de la presidencia" (documento 2001/99).

<sup>3</sup> El primer Marcador se realizó el 13 de octubre de 1999 (COM (00) 167), y la última actualización semestral es del 30 de octubre de 2001 (COM (2001) 628).

<sup>4</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: reconocimiento mutuo de resoluciones firmes en materia penal (COM (2000) 495 final, 26-07-2000)

<sup>5</sup> Propuesta de decisión-marco del Consejo relativa a la lucha contra el terrorismo (COM (2001) 521 final, DOCE C 332E de 27.11.2001).

<sup>6</sup> Informe sobre la lucha contra el terrorismo en la Unión Europea (13 de noviembre de 1996, A4-0368/96)

<sup>7</sup> Informe sobre el papel de la Unión en la lucha contra el terrorismo (12 de Julio de 2001, A5-0273/2001)

<sup>8</sup> Ver nota 5

<sup>9</sup> Conclusiones del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (6 y 7 de diciembre de 2001)

<sup>10</sup> Propuesta de Decisión - marco del Consejo sobre el mandamiento de detención europea y los procedimientos de entrega entre Estados miembros (COM (2001) 522 final (DOCE C 332E de 27-11-2001)

<sup>11</sup> Conclusiones del Consejo Europeo (14 y 15 de diciembre de 2001)

<sup>12</sup> Resolución del PE sobre la pro-

puesta de decisión-marco sobre el mandamiento de detención europea y los procedimientos de entrega (T5-0044/2002, 06/02/2002) y la Resolución sobre la propuesta de decisión-marco relativa a la lucha contra el terrorismo (T5-0043/2002, 06/02/2002).

<sup>13</sup> El acuerdo se tomó en el Consejo informal sobre Justicia y Asuntos de Interior realizado en Santiago de Compostela (14-02-2002) entre Gran Bretaña, Francia, España, Portugal, Bélgica y Luxemburgo.

<sup>14</sup> Plan de acción propuesto en el Consejo de Gante (19/10/01) y Posición común del Consejo de 27 de diciembre de 2001 sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo (2001/931/PESC).

<sup>15</sup> Reglamento (CE)N 2580/2001 de 27 de diciembre de 2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo.

<sup>16</sup> Resolución del PE sobre la Comunicación para reforzar la relación transatlántica (15/05/02).

<sup>17</sup> Posición Común (2001/931/PESC) sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo (DOCE L 344 28.12.01).

<sup>18</sup> Conclusiones Conferencia Euro-mediterránea de Valencia (22 y 23/4/02).

