

Libertad y Seguridad; derechos complementarios, no en contradicción

JUAN FERNANDO LÓPEZ AGUILAR

Presidente de la Comisión de Libertades, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo

Desde aquel cambio de época que, en tantos sentidos, nos impulsaron los atentados del 11 de septiembre de 2001, los valores de las sociedades democráticas de la UE y los derechos y libertades de nuestros ciudadanos se han visto en múltiples ocasiones amenazados y, en ocasiones, infringidos. En España o Italia, desgraciadamente, hemos conocido la lacra del terrorismo y el crimen organizado desde mucho antes de esa fecha. En cualquiera de los casos, cualquiera que sea nuestra procedencia, ideología, creencia, edad o posición civil, sabemos que el terrorismo representa una seria amenaza para la seguridad de la UE y del mundo, ya que sus objetivos se ciernen sin contemplaciones sobre personas inocentes, sin discriminación.

Pero es cierto que, a partir de aquella trágica fecha, de la

que en septiembre se cumplierán diez años, la UE ha conocido la lucha contra el terrorismo en una de sus prioridades. Los atentados de marzo de 2004 en Madrid y en julio de 2005 en Londres, reforzaron la determinación de la UE de luchar contra el terrorismo y confirmaron la necesidad de una respuesta global a la amenaza terrorista. También se abrió un debate sobre la protección del transporte aéreo a raíz de los atentados frustrados de agosto de 2006 de los aviones que pretendían realizar un vuelo entre Londres y Estados Unidos. Se generaron así nuevas disposiciones legislativas por las que se prohibieron los líquidos en los equipajes, con el consiguiente impacto sobre nuestra libertad, y, digámoslo claramente, imponiendo a cada viaje que realizamos una penalización en torno a la seguridad como no habíamos conocido.

Un desafío adicional en la aplicación de esta política ha sido la elevación de las exigencias de confianza entre los servicios de seguridad nacional y los servicios de inteligencia en la lucha contra el terrorismo. Ello es lógico, por una parte, porque se requiere mucha información sensible. Para ello disponemos de medios e instrumentos, tales como las Agencias comunitarias de Europol y Eurojust, cuya contribución podría ser importante si se inscribiese en el contexto de una posición que reflejase una mayor cooperación por parte de los Estados miembros de la UE.

Es comprensible también, puesto que, al no tener competencias operativas de lucha antiterrorista, Europol disfruta de una capacidad limitada para recibir la información directamente de los Estados Miembros, lo que puede dar lugar a diferencias y limitaciones a la hora de elaborar sus informes, cuyo objetivo no es otro que el de apoyar y facilitar la labor ejercida por los Estados Miembros.

No obstante, la UE sí que puede celebrar acuerdos de cooperación y de asistencia con terceros países, así como trabajar en el marco de las Naciones Unidas y Consejo de Europa en aras a perseguir la radicalización violenta y la captación de terroristas.

Se ha afirmado que la captura y muerte de Osama Bin Laden ha supuesto un antes y un después en la lucha contra el terrorismo islámico, si bien es cierto que la cooperación con las autoridades internacionales debe reforzarse ahora más que nunca ante las posibles reacciones de Al Qaeda. Así pues, debemos adoptar las medidas necesarias para que la Unión sea un lugar seguro para sus ciudadanos, que se convierta en un verdadero espacio único de libertad, seguridad y justicia, en el que se protejan los derechos de las personas y se luche eficazmente contra el terrorismo. Para ello, insisto, es necesario que las autoridades policiales y judiciales de cada Estado miembro colaboren

estrechamente. Esto se hace imprescindible en un espacio donde, recordemos, las fronteras interiores se han suprimido, favoreciendo la libre circulación de personas. Ambos aspectos son compatibles incluso necesarios. Debemos utilizar las ventajas que el espacio Schengen nos otorga para hacer frente, en particular, a las nuevas amenazas ligadas al terrorismo internacional.

En la lucha contra el terrorismo, el Parlamento Europeo ha sido garante, en todo momento, del respeto estricto de mantener los niveles más elevados de atención a los derechos y las libertades fundamentales, en conformidad con el Tratado de Lisboa, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

No existe ninguna contradicción inherente entre el «derecho a la seguridad», que implica, básicamente, el derecho a la vida, y los demás derechos fundamentales. Así se establece en la Carta de Derechos Fundamentales en su artículo 6. Derecho a la Libertad y Seguridad, al afirmar «que toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad». Así y en los mismos términos lo establece la Constitución española en su artículo 17: «toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad». Es decir, que debemos

seguir siendo fieles y adoptar las medidas de lucha contra el terrorismo que son necesarias, proporcionadas y legítimas. La protección de los derechos humanos está profundamente enraizada en nuestras sociedades.

Así pues, podemos comprobar que el área de ciudadanía y, en particular, la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE), continúa siendo una de las de mayor influencia en el debate político nacional y europeo.

Desde su creación el 1 de enero de 1993 el área de libre circulación de mercancías y capitales representados en la Unión Europea no ha disfrutado de una coordinación minuciosamente eficiente por parte de los distintos sistemas legales específicos de cada EEMM. Esto ha ido en beneficio del crimen organizado que se ha aprovechado del sistema jurídico que mejor le convenía.

El Tratado de Lisboa, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, ha reformado y refundido en profundidad los fundamentos, objetivos y métodos de las políticas relacionadas con el Espacio de Libertad Seguridad y Justicia (de aquí en adelante ESUJ) y se ha convertido en un proyecto conjunto de la competencia compartida con los Estados miembros en las áreas que tocan el núcleo de los ordenamientos constitucionales.

España asumió la Presidencia del Consejo de la UE en el primer semestre de 2010, en un momento crucial. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en diciembre de 2009, y el inicio de una nueva etapa en el desarrollo del ESLJ como política europea del reciente Programa de Estocolmo, adoptado en la Presidencia sueca durante el segundo semestre de 2009, nos exigen un gran impulso al proceso de construcción europea, al tiempo que está contribuyendo a reforzar notablemente la capacidad de la Unión para garantizar la seguridad y la libertad de 500 millones de ciudadanos, tanto en la escala europea como en los 27 Estados miembros.

La elaboración del Plan de Acción del Programa de Estocolmo correspondió por lo tanto a la Presidencia Española. Sobre la base de los éxitos de los programas de Tampere y la Haya, así como el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo (Presidencia francesa octubre de 2008), el Programa de Estocolmo tiene como prioridad principal reforzar el derecho de los ciudadanos y la cooperación judicial y la lucha contra toda forma de criminalidad organizada y transfronteriza, incluido por su puesto el terrorismo. Su objetivo, por lo tanto, no es otro que el de proveer a los ciudadanos de un espacio comparativo donde la libertad, la seguridad y la justicia tengan garantizados contenidos comunes, además de perdurables

en las negociaciones y que sus requerimientos se incluyesen en la decisión adoptada por el Consejo sobre el intercambio de datos. Se trató, sí, de un paso de gigante en el respeto de la voluntad de la ciudadanía europea y de la Eurocámara, habiéndose culminado las negociaciones en un tiempo récord, "menos de dos meses", desde que en mayo de 2010, el Consejo abriese el mandato, y después de su primer voto negativo en febrero de 2010.

Gracias al trabajo de los principales actores socialistas durante las negociaciones, el acuerdo asegura un satisfactorio equilibrio entre libertad, privacidad y seguridad, respetando las recomendaciones del Parlamento Europeo, tales como la existencia de un control directo europeo y la posibilidad de crear un sistema equivalente en territorio europeo. El acuerdo alcanzado cubría las exigencias de la gran mayoría de los partidos políticos de la Eurocámara y por ello se aprobó en sesión plenaria de julio de 2010.

Así las cosas, tengo el deber de destacar la labor realizada por la Comisión de Libertades, Justicia y Asuntos de Interior, comisión que tengo el honor de presidir. En conjunción con la Presidencia española, a través de su entonces Ministro del Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba y el presidente del Grupo de los Socialdemócratas, Martin Schulz, en el Parlamento Europeo, conseguimos un triunfo al desbloquear un dossier de vital importancia en la lucha contra el terrorismo en las orillas del Atlántico, el Acuerdo UE-EEUU para la transferencia de datos de mensajería financiera (TFTP). Este importante acuerdo puso de relieve la relevancia del Parlamento, que, con los nuevos poderes que le ha otorgado Lisboa en cuanto a la conclusión de los acuerdos internacionales, conseguimos que se reabrie-

Dicho esto, hay todavía en curso de negociación otro informe importante en la lucha contra el terrorismo, y, en el que el Parlamento Europeo tiene poder de decisión; es el relativo al sistema de Passenger Name Records (PNR) con EEUU, Australia y Canadá que permite, por medio de los datos personales que recoge de los pasajeros que viajan a la UE, elaborar y de-

tectar perfiles delictivos. Las negociaciones no están siendo fáciles pero incluirá una serie de reglas para determinar el marco dentro del cual se deberían elaborar estos perfiles, siempre con el pleno respeto de los derechos fundamentales.

Merece comentario aparte otro significativo avance en la lucha contra el terrorismo: la creación del Comité permanente de COSI. El nuevo Comité de Seguridad Interior desempeña un papel de índole más bien operativa y no legislativa, a diferencia del Comité al que se hace referencia en el artículo 36 (el Comité de Coordinación), encargado de la actualización de la preparación de los trabajos del Consejo en la materia de justicia y asuntos de interior.

Por su parte, el papel desempeñado por Europa y Eurojust es asimismo esencial para la tarea del COSI. Ambas agencias pueden participar en los trabajos como observadores.

Tampoco podemos olvidar los de la esencial contribución, aunque poco conocida, efectuada hasta ahora por Gilles De Kerchove, coordinador antiterrorista. La creación de esta figura se acordó en un Consejo extraordinario el 25 de marzo de 2004, como consecuencia de los atentados de Madrid. Su tarea principal consiste en coordinar el trabajo del Consejo en materia antiterrorista, mantener una

perspectiva de todos los instrumentos existentes y a disposición de la Unión, seguir de cerca la aplicación del Plan de Acción de lucha contra el terrorismo y reforzar la visibilidad de la Unión en las políticas antiterroristas. Gilles de Kerchove, fue nombrado por Javier Solana, entonces Alto Representante, el 19 de septiembre de 2007.

En cuanto a las víctimas, es obligado mencionar que la Comisión presentó el 18 de mayo la propuesta de Directiva sobre normas mínimas para las víctimas que se divide en:

1. Una comunicación "global" que, con vocación comprensiva del mayor número de situaciones, pretende aumentar la protección de las víctimas.

2. Una propuesta de directiva sobre los derechos de las víctimas en el proceso penal - lisbonizando la decisión marco del 2001-, y potencialmente aplicable a todas las víctimas de delitos.

3. Propuestas para la Orden de protección Europea (civil y penal).

Además, pretende garantizar en los 27 países de la UE que:

- Se trate a las víctimas con respeto, de modo que la policía, los fiscales y los jueces

sean instruidos sobre cómo atenderlas correctamente;

- Las víctimas reciban información sobre sus derechos y su caso, de forma que la entiendan;

- Se brinde apoyo a las víctimas en todos los Estados miembros;

- Las víctimas puedan participar en los procedimientos, si así lo desean, y se les ayude a asistir al juicio;

- Se identifique a las víctimas vulnerables como tales (los niños, las víctimas de una violación o aquellas con discapacidades) y se les proteja adecuadamente;

- Se proteja a las víctimas mientras la policía investiga el delito y durante los procedimientos judiciales.

- No obstante, desde la Comisión del Parlamento Europeo de Libertades, Justicia y Asuntos de Interior, haremos todo lo que esté en nuestras manos para incluir que las víctimas del terrorismo sean consideradas como "víctimas especialmente vulnerables", debiendo por ello ser objeto de un tratamiento específico, por las características particulares del delito de terrorismo y las necesidades que de ello se derivan para sus víctimas. Teniendo en cuenta que la mayoría de los grupos políticos en la Eurocámara están a favor de dicho objetivo, es de esperar que sea cumplido

con éxito durante su procedimiento de discusión parlamentaria.

No menos importante es la conocida Orden de Protección Europea. El Parlamento Europeo aprobó en diciembre del 2010 la propuesta de Directiva del Consejo para la creación de una orden europea de protección (EPO) que permita a las víctimas desplazarse dentro de la Unión Europea con el mismo nivel de protección que han adquirido en su país de origen, con una orden de protección nacional.

Esta medida fue iniciada e impulsada bajo presidencia Española y ha sufrido a lo largo de su tramitación diversos avatares ligados a un conflicto subyacente de competencias entre la Comisión Europea y el Consejo. El proyecto español, planteaba un sistema de reconocimiento de medidas de protección independiente de la naturaleza del órgano que las emitiera, con el objetivo de asegurar la prevención de un delito. Sin embargo, las presiones han sido numerosas para limitar la emisión de la orden a los casos en los que la medida nacional de protección sea emitida por una jurisdicción penal.

El Consejo, de cuya aprobación depende la adopción y la entrada en vigor del texto (que deberá ser transpuesto por los 27), no ha formalizado aún su postura debido a las presiones de la Comisión y de gobiernos conservadores que

tima sin la protección que de ellas se deriva cuando se traslada más allá de sus fronteras. En un espacio de libre circulación y seguridad, la protección que se otorga a la víctima del delito por un Estado miembro no debería, empero, limitarse a su territorio. Al contrario, debería acompañar a la víctima en sus movimientos transfronterizos en el espacio europeo de la libre circulación.

El objetivo de la Orden Europea de Protección establece, justamente, la correspondiente respuesta a esta necesidad de una forma contundente y efectiva. Se dirige a la prevención de nuevas conductas delictivas contra la víctima en el territorio del Estado al que se ha desplazado, y apunta, en consecuencia, a su protección efectiva.

Con este objetivo, la futura acción del Espacio de Libertad Seguridad y Justicia tendrá que involucrar, en su caso, a las organizaciones representativas de la sociedad civil con vistas a crear un debate de evaluación de políticas insertas en el ESLJ que sea capaz, al mismo tiempo, de involucrar a los grupos de interés y cadena de expertos apropiados. Esto ayudaría a evaluar la implementación de las políticas de la UE. No tiene sentido emprender acciones y adoptar legislaciones si no disponemos de la información adecuada y de los antecedentes relativos a su aplicación.

El problema de partida es fácilmente descriptible: Todos los Estados miembros de la UE contemplan medidas que tienden a salvaguardar la vida, la integridad física, psicológica o sexual y la libertad de las víctimas. Sin embargo, su eficacia se limita actualmente al territorio del Estado que las ha adoptado, quedando la víc-

En definitiva, el Programa de Estocolmo marca un antes y un después en las garantías fundamentales de los ciudadanos cuyo objetivo prioritario es que, en un marco de confianza mutua y cooperación activa, los ciudadanos gocen de un nivel equivalente de protección de sus derechos fundamentales frente a todo poder público ejercido por la Unión o por los Estados miembros y que ningún ciudadano se vea perjudicado, lesionado o minorado su derecho en sus relaciones jurídicas con otras personas, por su decisión de hacer uso de las libertades fundamentales conferidas a todos los ciudadanos de la Unión de confor-

Finalmente, en el nuevo marco jurídico e institucional creado por el Tratado de Lisboa, las actuaciones en el ELSJ deberán desarrollarse mediante la más exigente participación del Parlamento Europeo, de los Parlamentos nacionales y de la sociedad civil, construyendo un debate abierto y permanente, y a través de procedimientos legislativos ordinarios, tanto a nivel de la UE como a nivel nacional.

Ese objetivo declarado, el de la defensa de los derechos

fundamentales, libertades civiles, así como la realización de un genuino espacio judicial europeo, está plasmado en el Programa de Estocolmo, y no debería contemplarse como una mera declaración de objetivos, sino, todo lo contrario, como una hoja de ruta a seguir durante los próximos cinco años.

Notas

¹ Propuesta de resolución sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo titulada "Un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio de los ciudadanos" Programa de Estocolmo, (18 de noviembre de 2009).