

El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y la próxima Presidencia española de 2010. Parte 1ª: la implementación del Tratado de Lisboa y el Programa de Estocolmo

*José Manuel Rodríguez y Alicia Sorroza Blanco **

Tema: Una vez superado el tortuoso camino hacia la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, comienza una nueva etapa para la UE y en especial para el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia¹.

Resumen: Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Trío de Presidencias (España, Bélgica y Hungría), y especialmente la Presidencia española, se encuentra ante la gran responsabilidad de poner en marcha las innovaciones institucionales que este último incorpora y se abren, así, una serie de oportunidades para avanzar en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Junto con el Tratado, uno de los grandes acontecimientos que marcarán el desarrollo de estos temas durante los próximos años será el Programa de Estocolmo.

Análisis: ¿En qué etapa se encuentra el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia? Quizá pueda ser útil una comparación con la construcción del Mercado Interior. En 1985, el informe Ceccini sobre el “coste de la no Europa” denunciada las barreras todavía existentes a la libre circulación de mercancías, capitales, trabajadores y servicios. El Tratado de Roma se había firmado casi 30 años antes, el desarme arancelario interior era una realidad pero subsistían trabas de entidad suficiente (fiscales, por ejemplo) como para que no fuese posible hablar entonces, tal y como denunciaba el mencionado informe, de un auténtico Mercado Interior.

Quizá esté el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en ese mismo momento. Los logros han sido indudables, incluso sorprendentes, siendo su más claro ejemplo la libre circulación de personas en el Espacio Schengen. Lo que hoy nos parece una obviedad supuso la integración comunitaria en ámbitos tradicionalmente reservados a la soberanía estatal. Y es que hoy disponemos de instrumentos como la Orden Europea de Detención y Entrega, FRONTEX y EUROPOL, que han demostrado sobradamente su utilidad; ¿significa ello que podamos hablar de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia? Subsisten dudas. Sin embargo, tal y como refleja el contenido del Tratado de Lisboa, parece que existe la voluntad política necesaria por parte de los Estados miembros y de las instituciones comunitarias por superar las lagunas que todavía existen.

* *José Manuel Rodríguez, Diplomático; y Alicia Sorroza Blanco, Investigadora, Real Instituto Elcano.*

¹ Las opiniones vertidas en este documento son opiniones personales de los autores y no vinculan a sus respectivas instituciones.

En este contexto, la Presidencia española tendrá la gran responsabilidad de asumir sus funciones en un momento especialmente crucial para la UE en su conjunto y, en especial, en lo que compete a la política comunitaria de Justicia e Interior.

Antecedentes del Programa de Estocolmo

Para comprender el devenir del proceso de integración europeo en cuestiones de Justicia e Interior se deben mencionar varios acontecimientos. La creación del “tercer pilar” en el Tratado de Maastricht (1992), la reestructuración que realiza el Tratado de Ámsterdam (1997), incorporando entre sus objetivos desarrollar un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y el Consejo Europeo Extraordinario de Tampere de 1999, en el que se sientan las bases operativas para la concreción de esta área.

De este Consejo Extraordinario proviene el primer programa plurianual que se denominó Programa de Tampere y que cubrió el período de 1999 a 2004. Si tuviéramos que resumir en breves palabras el mayor logro de Tampere, sin entrar en detalle de las iniciativas concretas que hoy son elementos claves de la cooperación en temas de Justicia e Interior, probablemente diríamos “impulso y consenso político”. Esta premisa fundamental fue la que permitió que iniciativas como la Eurorden (si bien es cierto que con el 11-S de por medio) vieran la luz.

Un programa plurianual era aquí especialmente necesario: el ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia es tan amplio –va desde la cooperación policial y judicial contra el terrorismo a la gestión de visados y fronteras– que es imprescindible dotarlo de líneas estratégicas y objetivos a medio plazo.

Aunque la evaluación posterior de las medidas impulsadas en Tampere reveló que muchas de ellas tenían una aplicación nacional más que deficiente, su valoración global positiva permitió la aprobación del segundo programa quinquenal, el Programa de La Haya, que expira en 2009.

Éste se elaboró en un momento muy particular; los atentados de Madrid habían reafirmado que la cooperación en Justicia e Interior era una necesidad y una obligación para Europa. El Programa de La Haya se situó en el centro de la agenda europea de los Estados miembros y ello se tradujo en la incorporación de numerosas medidas e iniciativas. Paradójicamente, tal vez haya podido ello mermar su eficacia, ya que cuando hay tantas prioridades el resultado final puede ser que ninguna lo es.

Esto no significa que el Programa de La Haya no haya tenido un impacto positivo en que el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia avanzara; todo lo contrario, ha permitido desarrollar numerosos instrumentos esenciales para el bienestar de los ciudadanos europeos, pero sin la relevancia política de su antecesor.

De las evaluaciones intermedias del Programa de La Haya, las conclusiones que se dan es que la ejecución nacional de estas políticas es mejorable, tal y como la Comisión viene denunciando desde 2006. Se reconoce claramente que una parte del acervo sigue siendo virtual y entre las causas que se dan para explicar esta situación destacan dos:

- (1) Los Estados miembros no pueden ser llevados ante el Tribunal de Justicia en caso de cometer infracciones.
- (2) Las negociaciones en el Consejo son a menudo difíciles y lentas, y el requisito de unanimidad lleva a menudo a acuerdos suavizados.

La ventaja con la que contará la ejecución del Programa de Estocolmo es que coincidirá en el tiempo con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa que incorpora algunos avances institucionales de gran impacto para el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Entre otros, y como se verá a continuación, las dos deficiencias que se acaban de mencionar deberían quedar subsanadas.

El Tratado de Lisboa y el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

Una vez despejadas las dudas sobre la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Trío de Presidencias (España, Bélgica y Hungría), y especialmente la Presidencia española, se encuentra ante la gran responsabilidad de poner en marcha las innovaciones institucionales que este último incorpora. La tarea no es sencilla ya que en los últimos meses, para no entorpecer el proceso de ratificación, las instituciones tomaron la decisión de congelar todos los trabajos preparatorios.

Pero finalmente, el Tratado de Lisboa ha entrado en vigor el 1 de diciembre de 2009 y se abren una serie de oportunidades para avanzar en temas de Justicia e Interior. A continuación se mencionarán algunas cuestiones que tendrán repercusión en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia bajo el nuevo Tratado.

En primer lugar, se establece finalmente que la UE es una organización internacional con personalidad jurídica propia, lo que no dejará de tener consecuencias en el desarrollo de la vertiente exterior del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

Se puede afirmar, en segundo lugar, que hay un cambio cualitativo fundamental en el tratamiento de la política comunitaria en materias de Justicia e Interior. Éstas ya no son el corolario o la consecuencia del Mercado Interior, sino que adquieren relevancia y dinámica propias. Prueba de ello es que el artículo 3 del Título I del Tratado de la UE fija como segundo objetivo de la Unión el ofrecer “a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia”.

Asimismo, es todo un avance la aplicación del método legislativo ordinario, es decir, la utilización de la mayoría cualificada en el Consejo y la codecisión con el Parlamento, a la mayoría de las cuestiones de Interior y Justicia. Sin embargo, sigue siendo necesaria la unanimidad para cuestiones tales como los pasaportes, expedición de documentos de identidad, derecho de familia con implicaciones transfronterizas, la cooperación policial operativa, etc.

En cuarto lugar, es obvio que la Comisión Europea ha reforzado su papel: por un lado, porque se fortalece su derecho de iniciativa y, por otro, porque tendrá la capacidad de iniciar procesos a los Estados miembros por incumplimiento de la normativa comunitaria. Esto puede constituirse en un aspecto fundamental para superar las ya mencionadas carencias en la aplicación nacional de estas políticas. No obstante, la jurisdicción del Tribunal de Justicia y los poderes de la Comisión en materia de iniciar procesos de infracción a los Estados miembros, no tendrán efecto directo hasta que no pasen cinco años desde la entrada en vigor del Tratado.

En quinto lugar, se pretende facilitar la integración entre los Estados miembros con la posibilidad de establecer cooperaciones reforzadas en materias de cooperación policial y judicial-penal.

Finalmente, y sin que esto sea una descripción exhaustiva de los avances y novedades en materia de Justicia e Interior del Tratado de Lisboa, se destaca la creación de un Comité Permanente de Seguridad Interior (COSI) en el seno del Consejo con el propósito de “garantizar dentro de la Unión el fomento y la intensificación de la cooperación operativa en materia de seguridad interior” (artículo 71 TFUE). Sin embargo, sigue mencionándose específicamente “que la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro” (artículo 4.2 TFUE). Otra novedad institucional es la creación del Fiscal Europeo, que se ubicará bajo los auspicios de Eurojust y, aunque está estipulado que actuará en relación a delitos financieros contra los intereses de la UE, podría llegar a incidir en delitos transnacionales como el terrorismo internacional o el narcotráfico.

Una pieza clave para el desarrollo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: el Programa de Estocolmo

El Programa de Estocolmo será, junto con la entrada en vigor del Tratado, uno de los grandes acontecimientos que marcarán el desarrollo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia durante los próximos años.

Tampere supuso el impulso político necesario y La Haya su consolidación. Estocolmo debe enfrentarse a un triple reto: evaluar, avanzar y comunicar. En definitiva, se trata de traducir grandes conceptos en medidas concretas que beneficien al ciudadano y que éste lo pueda percibir directamente.

Y es que las carencias identificadas en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia afectan en particular al ciudadano. En ese sentido, se apunta a modo de ejemplo que queda aún mucho camino por recorrer en asuntos como el reconocimiento de resoluciones judiciales, documentos de estado civil, garantías procesales penales y acción policial transfronteriza.

No es casualidad, como veremos posteriormente, que la Comunicación de la Comisión sobre el futuro Programa de Estocolmo se titule “Un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia al servicio del ciudadano” (COM (2009) 262 final de 10/VI/2009).

La preparación del Programa

El método seguido para la elaboración del Programa no muestra sino la relevancia del asunto y su carácter estratégico. A propuesta del entonces vicepresidente Frattini y de la Presidencia alemana, se creó el llamado Grupo de Futuro en el que España estuvo presente, y cuya misión era elaborar un informe político que contuviese recomendaciones para la Comisión y los Estados miembros con vistas a la elaboración del Programa. Quizá lo más llamativo de los trabajos de ese grupo fue el grado de consenso al que se llegó. Se identificaron tres grandes líneas de trabajo:

- (1) Garantizar un verdadero equilibrio entre libertad y seguridad, y un aprovechamiento máximo de las nuevas tecnologías.
- (2) Necesidad de desarrollar los Programas establecidos en Tampere y La Haya. Se ha trabajado en muchas direcciones para sortear las reticencias de algunos Estados produciéndose incoherencias y acuerdos muy diluidos.
- (3) El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia sólo puede culminar con éxito si se desarrolla su dimensión exterior y la cooperación con terceros Estados y organizaciones internacionales. El refuerzo de la seguridad externa es un requisito para el fortalecimiento de la seguridad interior.

Estas grandes prioridades identificadas por los Estados miembros también han sido recogidas por la Comisión Europea en su comunicación del pasado mes de junio. España, muy involucrada en todo el proceso, contribuyó intensamente a esa reflexión con un documento conjunto de los distintos Ministerios implicados –Trabajo, Interior, Justicia y Exteriores–, cuyo contenido ha sido recogido en gran medida por la Comisión. El único aspecto que sorprendió por su no inclusión en el comunicado de la Comisión fue la dimensión exterior, que aunque presente en el tratamiento de los distintos temas, no se constituía en un punto con entidad propia.

Eso sí, la Comisión añade un elemento de especial importancia: centrarse en el ciudadano. Son cada vez más los supuestos de derecho administrativo o civil, en particular de familia, que incluyen un elemento de internacionalidad: la facilitación de los trámites y la simplificación de los procedimientos para los ciudadanos debe ser una prioridad.

Conclusiones: Con el Tratado de Lisboa en vigor se inicia una pequeña revolución en las cuestiones de Justicia e Interior. Corresponderá a España impulsar decisiones de fondo sobre el funcionamiento del Comité de Seguridad Interior, la creación del Fiscal Europeo, las modalidades concretas de la participación del Parlamento Europeo o de la nueva Presidencia del Consejo. Ello coincidirá además con los primeros pasos de la nueva Comisión Europea. De hecho, esta institución ha conocido un intenso debate interno sobre el futuro del actual departamento de Justicia, Libertad y Seguridad que, sirva ello de prueba de la creciente importancia de estas materias, ha sido dividido en dos carteras en el próximo colegio de Comisarios.

En cuanto al contenido material de la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea, y a modo indicativo, será prioritaria la adopción del Plan de Acción que deberá concretar los plazos y modalidades de aplicación del Programa.

En el mismo sentido, España propondrá la elaboración de una Estrategia Europea de Seguridad Interior cuyo objetivo será el definir en pocas palabras las principales orientaciones y líneas estratégicas del modelo europeo de seguridad. En el ámbito judicial, la ampliación del ámbito de aplicación del reconocimiento mutuo será prioritaria.

Finalmente, entre los múltiples desafíos y retos a los que deberá responder la Presidencia española, estará el dotar de coherencia y unidad a las dimensiones interna y externa de las cuestiones de Justicia e Interior. Es ampliamente reconocido que seguridad interior y exterior son indisolubles, sirvan de ejemplo la lucha contra el terrorismo o la gestión de las migraciones. En este contexto, no se puede más que valorar positivamente la intención de la Presidencia española de impulsar las negociaciones para intensificar relaciones con socios privilegiados como EEUU o la Federación Rusa. De esta manera se podría dotar de un nuevo impulso al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, otorgándole una gran visibilidad e incidiendo positivamente en la coherencia interna y externa de la acción europea en materia de Seguridad y Justicia.

Una vez superado el tortuoso camino hacia la entrada en vigor de Lisboa, comienza una nueva etapa para la UE y en especial para el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. En este sentido, la Presidencia española del Consejo durante el primer semestre de 2010 es más que bienvenida ya que tradicionalmente España ha dedicado muchos esfuerzos y recursos para que se pueda avanzar en esta materia.

El semestre de la Presidencia española, que será de transición, tendrá sus ventajas pero también sus inconvenientes. Por un lado, es importante que sea un país como España el que gestione la implementación del Tratado de Lisboa desde una perspectiva “europeísta” y de compromiso con una interpretación leal del texto. España tendrá la gran responsabilidad de sentar precedente y de plantear una serie de cambios organizativos y administrativos de gran impacto en el devenir diario europeo marcado por el nuevo reparto de funciones de las autoridades europeas, en el que las Presidencias rotatorias asumirán un papel diferente al que han venido ejerciendo hasta 2010. España ejercerá una Presidencia bisagra que abrirá las puertas a una nueva UE, pero además de la estructura institucional, el país que ejerce la Presidencia temporal de la UE ha demostrado una cierta capacidad de influencia de marcar la agenda de la UE durante esos seis meses. En este sentido, serán necesarios todos los esfuerzos para garantizar que las cuestiones institucionales no impidan avanzar todo lo posible en el fondo de los asuntos.

España tendrá una doble responsabilidad, sentar las bases institucionales y de procedimiento de la UE para los próximos años, pero sin descuidar lo que son las iniciativas de fondo y los avances concretos como, por ejemplo, en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, los que permiten que los ciudadanos europeos valoren y comprendan que su bienestar depende en gran medida de ese “ente desconocido” que es la UE.

José Manuel Rodríguez
Diplomático

Alicia Sorroza Blanco
Investigadora, Real Instituto Elcano