

El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y la próxima Presidencia Española de 2010. Parte 2ª: el Programa de Estocolmo –más derechos, más seguridad, más Europa en el mundo–

*José Manuel Rodríguez y Alicia Sorroza Blanco **

Tema: El Programa de Estocolmo fue aprobado por el Consejo Europeo de los días 10 y 11 de diciembre¹.

Resumen: El Consejo Europeo de los días 10 y 11 de diciembre aprobó el Programa de Estocolmo: una nueva definición de las prioridades comunitarias en materia de seguridad y justicia para los próximos cinco años. ¿Cuál será el papel de la Presidencia española una vez aprobado dicho Programa? La Presidencia española deberá aprovechar todas las oportunidades que se le presenten para conseguir una eficaz aplicación del nuevo Tratado y lanzar propuestas legislativas de gran calado, pues la consolidación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia es un requisito imprescindible para una verdadera ciudadanía europea.

Análisis: El Consejo Europeo de los días 10 y 11 de diciembre aprobó el Programa de Estocolmo: una nueva definición de las prioridades comunitarias en materia de seguridad y justicia para los próximos cinco años.

Si bien son los jefes de Estado y de Gobierno los que tienen la última palabra sobre el texto, su redacción ha sido el resultado de un amplísimo debate en el que han participado las instituciones comunitarias y los Estados miembros, por supuesto, pero también colegios profesionales, sindicatos, ONG y otros actores de la sociedad civil.

El texto que se presentó para debate del Consejo Europeo pretendía mantener un equilibrio ya conocido: más seguridad con pleno respeto a los derechos de los ciudadanos. La expresión no es nueva pero sí lo es su contenido: el desarrollo tecnológico no es ya una mera circunstancia que se deba tener en cuenta sino el corazón del problema; las continuas menciones a intercambio y protección de datos, uso de las nuevas tecnologías en la vigilancia de fronteras o interconexión de bases de datos y de registros de antecedentes así lo demuestran.

* *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.

¿Cuál será el papel de la Presidencia española una vez aprobado el Programa de Estocolmo? Haciendo uso del liderazgo que se le reconoce en estas materias desde la Cumbre de Tampere y aparte de las iniciativas propias que pueda presentar, España tendrá la importantísima tarea de aprobar el Plan de Acción que acompañará al Programa. Si bien ya se habrán definido sus líneas maestras, quedará una labor tan importante como la de priorizar y organizar las medidas concretas que incluye.

El futuro Programa se dividirá en varios capítulos: Derechos, Justicia, Seguridad, Migraciones y vertiente exterior, que se analizan a continuación.

La Europa de los derechos

El respeto a los derechos fundamentales ha estado siempre en el corazón de la construcción comunitaria y su nivel de protección es, a día de hoy, difícilmente cuestionable; ello no significa que esa asignatura haya quedado aprobada para siempre. Al contrario, en particular en un momento de gran desarrollo de las nuevas tecnologías, la UE debe dar señales claras de que ésta sigue siendo su prioridad; la adhesión rápida al Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales podría ser una de ellas.

El Programa de La Haya, antecesor del de Estocolmo, ha permitido un avance fundamental en materia de protección de los datos personales con la adopción de una Decisión Marco en el ámbito de la cooperación policial y judicial penal. Se ha cubierto así una laguna importante que lastraba los avances y expectativas para un más eficaz intercambio de información entre autoridades nacionales. Se pretende ahora ir mucho más lejos con la aprobación de una Estrategia Europea de Gestión de la Información, es decir, de un régimen jurídico completo. Esta iniciativa que goza del apoyo expreso del supervisor europeo de Protección de Datos debería regular algunas cuestiones de interés como el garantizar la proporcionalidad y legalidad en la transmisión de datos, su almacenamiento por tiempo limitado y la supervisión y control por una autoridad independiente.

La vertiente internacional cobra aquí relevancia y la UE debe ser una referencia para el establecimiento de estándares internacionales. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa llevará a la negociación de un nuevo acuerdo de intercambio de datos con los EEUU, qué duda cabe que éste será un momento privilegiado para dejar patente el compromiso comunitario con la protección de los datos personales.

Por último, los ciudadanos comunitarios deben poder hacer valer sus derechos fuera del territorio de la UE. Cualquier ciudadano que se encuentre en un tercer país en el que su Estado no está representado tiene derecho a la protección y apoyo de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier otro Estado de la Unión, en plena igualdad con los nacionales de ese Estado. La efectividad de este derecho depende en gran medida de que los Estados prosigan en la armonización de las prestaciones de la asistencia consular para evitar así que los más generosos vean aumentar desproporcionadamente las solicitudes de ayuda en sus Consulados. Esta idea se debe poner en relación con el futuro Servicio Europeo de Acción Exterior. Quedan abiertas muchas preguntas sobre la configuración de la nueva diplomacia europea (que también se definirá en la Presidencia española), una de las fundamentales es saber si ésta irá asumiendo paulatinamente tareas de protección de los ciudadanos europeos en el extranjero.

La Europa de la justicia

La jurisdicción es una de las competencias nucleares de la soberanía estatal. La constitución del Espacio de Justicia ha sido por ello uno de los mayores retos a los que se ha tenido que enfrentar la UE. El Consejo de Tampere introdujo un concepto que había sido fundamental en la construcción del Mercado Interior y que se convertiría en el cimiento del Espacio de Justicia: el reconocimiento mutuo de las decisiones judiciales. En virtud de este principio, las decisiones de los tribunales de un Estado miembro podrían ser reconocidas y aplicadas por los tribunales de otro Estado miembro.

El artículo 220 del Tratado de Roma ya preveía, haciendo patente la intrínseca relación entre espacio judicial y mercado único, la negociación entre los Estados miembros para asegurar a los ciudadanos “la simplificación del reconocimiento y ejecución recíprocos de decisiones judiciales así como de arbitrajes”. Esa disposición se materializó en el Convenio de Bruselas de 1968, hoy Reglamento Bruselas I, que constituye la piedra angular de la cooperación judicial civil. Si bien este texto ha facilitado en gran medida el reconocimiento de decisiones judiciales civiles y mercantiles, subsiste un mecanismo residual de *exequátur* (es decir el acto de las autoridades judiciales de un Estado por el que se otorga validez interna a un documento judicial extranjero) que todavía obstaculiza la circulación de decisiones judiciales en el ámbito comunitario.

El Programa de Estocolmo debería ser la oportunidad de avanzar en dos campos de la cooperación judicial civil:

- (1) Facilitar la ejecución de las sentencias. En este momento ya existe un título ejecutivo europeo que permite la ejecución de una sentencia de otro Estado miembro sin convalidación alguna (su ámbito de aplicación es sin embargo muy reducido ya que se circunscribe a los créditos no impugnados, aquellos que el deudor reconoce). Disponemos también de un proceso monitorio europeo que hace lo propio para deudas monetarias transfronterizas. El Programa debe apuntar a que la supresión del *exequátur* a todas las sentencias civiles y mercantiles e incluso a los actos judiciales intermedios.
- (2) Ampliar la legislación comunitaria en derecho de familia. Por razones evidentes, la construcción europea ha multiplicado las situaciones familiares europeas. Siguiendo un informe de la Comisión, de los 875.000 divorcios que se producen anualmente en la UE, 170.000 afectan a parejas de nacionalidades diferentes, con los problemas añadidos que ello supone. Además, no sólo se han “europeizado” las familias, también sus patrimonios, lo que debe llevar a mayores avances en derecho patrimonial familiar. La Unión ya dispone de instrumentos en este ámbito, el Reglamento Bruselas II “bis” regula las cuestiones del divorcio y de la responsabilidad parental, en particular materias tan espinosas como el derecho de visita intraeuropeo. Eso sí, lo hace de manera menos ambiciosa que el Bruselas I y ello por tres razones principales: (a) las leyes nacionales de los Estados presentan grandes divergencias en ámbitos muy ligados a su identidad cultural; (b) la intensidad en la intervención del juez es muy variable según el Estado; y (c) la presencia de bienes inmuebles en los patrimonios complica las cosas ya que éstos quedan habitualmente sometidos a la ley del Estado en el que radican. Aún reconociendo las dificultades intrínsecas a esta materia, la UE debe responder a un problema que afecta de manera directa y a menudo dramática a un número creciente de ciudadanos.

Por supuesto, tales medidas quedarían incompletas si no tuviesen un reflejo exterior. Para ello, la UE debe reforzar su red de acuerdos bilaterales en materia de reconocimiento de decisiones civiles y mercantiles. La UE no puede dejar de aprovechar

las Convenciones adoptadas en el seno de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado.

La principal manifestación del principio de reconocimiento mutuo en la cooperación judicial penal es la Orden Europea de Detención y Entrega. Esta medida, que a grandes rasgos sustituye el tradicional proceso de extradición y elimina la intervención del poder ejecutivo, debe ser completada con mecanismos de cooperación judicial penal más intensos. Son notorias, por ejemplo, las lagunas en el régimen actual de obtención de pruebas; se han de superar fomentando el contacto directo entre autoridades judiciales, estableciendo plazos de respuesta claros y motivos de rechazo tasados.

En términos generales, podría extenderse también el reconocimiento mutuo a todas las etapas del proceso, a las medidas de protección de las víctimas y a otros tipos de instrumentos al margen de las sentencias. En este sentido, España ha hecho un gran esfuerzo en los últimos años por desarrollar una legislación eficaz en la lucha contra la violencia de género. La Presidencia podría ser el momento adecuado para fomentar que la legislación comunitaria también avance en el mismo sentido y garantice a las víctimas una protección adecuada en todo el territorio de la UE.

Los progresos en el Espacio de Justicia no se obtendrán sin trabajar en dos sentidos: (1) establecer una cultura judicial europea a través de la mejora de la formación de los profesionales de la justicia con programas comunes y mecanismos de intercambio; y (2) desarrollar las nuevas tecnologías para agilizar los procedimientos (una de las propuestas más interesantes es la interconexión de los registros civiles y penales) y acercar la justicia al ciudadano con el portal *e-justice*.

La Europa que protege

¿Qué hace la UE para proteger a sus ciudadanos? Sigue presente en la opinión pública la idea de que los asuntos de seguridad son competencia exclusiva de los Estados. Sin embargo, la realidad es mucho más compleja. El modelo de seguridad en la UE se debe abordar desde una doble perspectiva: el mantenimiento de la seguridad es prerrogativa de cada Estado miembro en su territorio; pero, a nivel de la Unión, se ha dado la definición y puesta en marcha de mecanismos de coordinación como Europol, Frontex o Sitcen (servicio europeo de inteligencia), así como de instrumentos legislativos y mecanismos de actuación.

¿Existe suficiente información al respecto? Lamentablemente, la respuesta sólo puede ser un “no” rotundo. La Presidencia española podría intentar remediar ese pasivo con un instrumento claro y sencillo que expusiera el modelo europeo de seguridad: la Estrategia de Seguridad Interior. Dado que el Programa de Estocolmo tiene entre sus cometidos, precisamente, el aclarar los contornos y simplificar las estructuras del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, este documento sería mucho más que un mero instrumento de comunicación.

La Estrategia integraría, junto al diseño orgánico de las estructuras con las que cuenta la UE en materia de seguridad, los grandes principios y objetivos estratégicos, los retos a los que nos enfrentamos y los mecanismos para hacerles frente. En definitiva, aportaría una más que necesaria visión de conjunto del modelo europeo de seguridad.

El Programa de La Haya consagró el principio de disponibilidad de la información: “a partir del 1 de enero del 2008, todos los agentes de las fuerzas y cuerpos de seguridad de un Estado miembro que necesiten para el desempeño de su función de alguna

información, la podrán obtener de otro Estado miembro”. Para hacerlo efectivo, la UE se ha dotado en los últimos años de importantes bases de datos (SIS, EURODAC, etc.); se debe insistir ahora en conseguir una “interoperabilidad” en la arquitectura de los sistemas y redes de información policial de los Estados miembros. Se ha de reflexionar sobre un modelo europeo de información que se base en una poderosa capacidad de análisis estratégico, pero también de análisis operativo. A este respecto, tendrá mucho que decir el Comité para la Seguridad Interior (COSI) previsto por el Tratado de Lisboa y que no tendrá en principio potestad legislativa sino que deberá organizar la cooperación policial operativa.

Lucha contra el terrorismo. Tal y como señala la Comisión en su informe sobre el Programa de Estocolmo, la UE ha sido objeto de 600 atentados terroristas (planeados, abortados y ejecutados) en el año 2007. El número es sorprendente, pero evita que nos llevemos a pensar que el problema ya no es acuciante.

Los pasos dados desde los atentados de Nueva York, Londres y Madrid han sido indudables. Cabe recordar que en el año 2001 tan solo cinco Estados de la UE contaban con legislación antiterrorista. Hoy, la UE dispone de una definición clara de terrorismo – algo que lamentablemente no sucede en Naciones Unidas–, se han aproximado las legislaciones y se ha avanzado en la cooperación operativa. Quizá el punto más positivo de la labor de la UE contra el terrorismo es su carácter omnicomprensivo, pues ataca todas las manifestaciones del terrorismo desde su financiación hasta la prevención de la radicalización.

¿Qué queda por hacer? La respuesta podría ser interminable. Todo avance en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, ya sea en materia de cooperación judicial o policial, es positivo para la lucha contra el terrorismo pero se deben potenciar también medidas específicas. Un ejemplo concreto: muchos Estados cuentan con centros de coordinación antiterrorista por lo que sería especialmente oportuno, y a buen seguro estará entre los proyectos españoles la creación una red de estos Centros como medio para transmitir y recibir información valiosa.

Migraciones

Los últimos años han conocido importantes pasos en la consolidación de la política migratoria de la UE: el Consejo Europeo de Hampton Court, que consagra el “Enfoque Global sobre las Migraciones” (2005), y el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo (2008).

Con el Tratado de Lisboa la política migratoria recibe un espaldarazo definitivo al convertirse en política común. El nuevo texto reconoce, además, el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la carga entre los Estados miembros y prevé la introducción de medidas para promover la integración de los inmigrantes.

Una de las principales características de la política europea de migraciones es que aborda simultáneamente la gestión de la inmigración legal, la lucha contra la inmigración irregular y la relación entre migraciones y desarrollo. A estos tres pilares hay que añadir un elemento clave: una política migratoria sólo puede ser eficaz si es concertada con los Estados de origen y tránsito. Con este objetivo se han creado foros de diálogo y colaboración, como las plataformas de cooperación y las asociaciones de movilidad, que han demostrado su utilidad a la hora de obtener información fiable, mantener cauces fijos de cooperación y dar resultados concretos.

La experiencia española puede ser aquí de mucho interés. España ha sido uno de los promotores del Proceso Euroafricano de Rabat, que está obteniendo grandes resultados en la ruta migratoria del África Occidental. Quizá una de las claves de este éxito es que se haya roto con una dinámica que consistía en que los países de destino exigían a los de origen que controlaran sus fronteras sin tener en cuenta las otras dimensiones del problema. Rabat supone un enfoque totalmente distinto, al prever un programa plurianual en el que tanto los países de origen como los de destino deben hacer sus "deberes". A modo de ejemplo, los países de origen se comprometen a tomar medidas concretas contra la inmigración ilegal pero, simultáneamente, los países de destino ofrecerán más oportunidades para la migración legal. Este modelo cooperativo es que debería impregnar la labor de la UE.

El Programa de Estocolmo deberá trabajar sobre algunas cuestiones concretas como la de los menores no acompañados que llegan al territorio de la UE en una situación de intolerable desamparo. Se debería establecer mecanismos adecuados para asegurar el retorno de estos menores en sus familias o, si fuese es posible, su integración rápida en instituciones de tutela.

Respecto de las migraciones legales, si partimos de la premisa que su gestión debe hacerse en función de las necesidades de los mercados laborales de los Estados Miembros, se deben desarrollar las capacidades institucionales de los países de origen para permitirles gestionar su propio mercado laboral.

La Europa de la Seguridad y la justicia en el mundo

¿Quién duda de que seguridad interior y exterior estén profundamente interrelacionadas? Todas las políticas que se han expuesto tienen una clara vertiente internacional que requiere una estrategia específica.

Si bien se han desarrollado intensos procesos de cooperación, por ejemplo con EEUU en la lucha contra el crimen organizado, la actividad de la UE ha adolecido de ciertos defectos estructurales como la falta de continuidad, de coherencia o de liderazgo en esta materia.

Se han dado en los últimos años pasos en la dirección adecuada como la aprobación de una Estrategia o la creación de un grupo en el Consejo (JAIEX) encargado de aportar una visión exterior a los asuntos del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Estas cuestiones deben ser además estudiadas en el marco más amplio del Servicio Europeo de Acción Exterior. Aunque este nuevo servicio no se constituirá hasta el mes de abril, es posible que pronto incorpore a su personal expertos en cuestiones de Justicia e Interior.

El principal problema que se debe abordar aquí es de método, ¿cómo conseguir que la evidente interrelación entre seguridad exterior e interior se manifieste en la acción y en las instituciones de la UE? Más que en cualquier otro ámbito, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa planteará aquí importantes retos. ¿Quién se ha de responsabilizar de la vertiente exterior del ELSJ? ¿Cuál será el grado de participación de la Comisión y de los Estados miembros? La Presidencia española, junto con la Comisión, el Consejo y el Parlamento, tendrá la gran responsabilidad de definir un criterio para el futuro.

Esto dicho, ¿cuáles serán los principales puntos de la agenda en Presidencia española? La Declaración conjunta UE-EEUU de 28 de octubre de 2009 sobre cooperación en materia de Justicia e Interior ha de ser desarrollada y dar resultados concretos. Se deberán lanzar las negociaciones para un nuevo acuerdo sobre intercambio y protección

de datos, asegurar la aplicación de los acuerdos de asistencia judicial y ampliar la actual cooperación a ámbitos todavía subexplotados, como el diálogo migratorio.

Otro de los socios estratégicos de la UE, la Federación Rusa, también ha lanzado mensajes hacia la Unión para intensificar la cooperación operativa. La reunión del Consejo Permanente de Asociación UE-Rusia, que tendrá lugar en primavera, puede llegar en un momento adecuado para avanzar en materias de seguridad y movilidad.

Finalmente, la actual cooperación con Iberoamérica debe ser enriquecida más allá de la lucha contra el narcotráfico. La Presidencia española podría explorar nuevos campos como la cooperación judicial civil o intensificar otros ya existentes como el diálogo migratorio.

Conclusiones: Más de 10 años después de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, podemos decir que el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia es una realidad. Si bien los grandes principios que lo conforman, como el de reconocimiento mutuo, no se aplican todavía a todos los ámbitos con la misma intensidad, es indudable que las decisiones judiciales circulan mejor, los órganos de cooperación se están consolidando y se está extendiendo una realidad judicial europea. Debido a la estructura en pilares, a la unanimidad y a algunas reticencias culturales, este Espacio todavía conoce algunos defectos como la complejidad de sus reglas y la falta de regulación comunitaria en algunos campos. El que el Tratado de Lisboa, sin embargo, haya recogido la inmensa mayoría de las disposiciones del fallido Tratado Constitucional en materias de Justicia e Interior, demuestra que la voluntad política de seguir avanzando es real. Sin embargo, tampoco se puede desconocer negar que hay algunos Estados miembros que no apuestan claramente por una avance comunitario en esta materia. En este sentido, el mecanismo de “cooperaciones reforzadas” previsto en el Tratado de Lisboa puede ser una forma de establecer un ritmo de integración aceptable para todos en una Europa cada vez más difícil y compleja.

La Presidencia española deberá aprovechar todas las oportunidades que se le presenten para conseguir una eficaz aplicación del nuevo Tratado y lanzar propuestas legislativas de gran calado. Ello redundará en beneficio directo de todos aquellos ciudadanos que, a pesar del camino recorrido, todavía sufren por la lentitud y complejidad de algunos procedimientos. En definitiva, la consolidación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia es un requisito imprescindible para una verdadera ciudadanía europea.

José Manuel Rodríguez
Diplomático

Alicia Sorroza Blanco
Investigadora, Real Instituto Elcano