

4

La estrategia de la UE ante el terrorismo internacional y la defensa de los derechos y libertades

Albert Aixalà

1. Introducción

Las acciones europeas contra el terrorismo internacional se iniciaron en los años setenta, pero sólo a partir de los años noventa, tras la aprobación del Tratado de la Unión Europea (TUE), se empezaron a crear los instrumentos necesarios para avanzar en una estrategia antiterrorista común en el marco del tercer pilar del TUE, que dio lugar a la creación de la Oficina Europea de Policía (Europol) en 1995 y de los magistrados de enlace en 1996¹. En este contexto, y bajo presidencia española, el 14 de octubre de 1995 se aprobó la Declaración de La Gomera, con el fin de reforzar los mecanismos de cooperación policial y judicial para conseguir un mayor intercambio de información sobre los grupos terroristas.

Pero no fue hasta el Consejo Europeo de Tampere, en octubre de 1999, que se avanzó definitivamente en la cooperación en Justicia y Asuntos de Interior (JAI), con el objetivo, entre otros, de establecer una definición común del delito de terrorismo y de perseguir su financiación, aunque los avances en los dos años que siguieron al Consejo de Tampere fueron lentos y difíciles.

Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, la UE empezó a implementar algunas de las medidas que llevaban tiempo debatiéndose, aunque en este período se pueden diferenciar claramente dos etapas: entre el 11-S y el 11-M y desde entonces hasta el momento actual. La primera fue una etapa de impulso político, de medidas judiciales y de cooperación policial, y la segunda, de perfil más técnico pero quizás más eficaz, con la implementación de medidas concretas y la aprobación de una estrategia general y coherente de lucha contra el terrorismo.

A lo largo de este proceso, el Parlamento Europeo ha intentado mantener un papel relevante. Antes del 11-S, sus acciones se caracterizaron por la defensa del derecho a la seguridad, realizando informes que advertían de los riesgos de la amenaza terrorista. Y en los últimos años ha defendido de forma prioritaria los derechos fundamentales para evitar que sean restringidos en el marco de la lucha contra el terrorismo, de modo que el Parlamento se ha posicionado siempre en la defensa de los derechos de los ciudadanos.

2. La política antiterrorista de la UE

Del 11-S al 11-M

El Consejo Europeo extraordinario del 21 de septiembre de 2001 definió el terrorismo como uno de los principales retos mundiales, y consideró la lucha contra el terrorismo como uno de los objetivos principales de la UE. En diciembre de aquel año el Consejo adoptó una posición común estableciendo una lista de personas, grupos y entidades implicadas en actos de terrorismo para aplicarles medidas preventivas de embargo de fondos y otros haberes financieros². Se hizo una definición amplia de lo que debía considerarse como un acto terrorista, y se pasó a definir “grupo terrorista” como una asociación estructurada de personas que actúan de manera concertada con el fin de cometer actos terroristas independientemente de su composición y nivel de estructuración. Un año más tarde, el 1 de enero de 2003, el código penal de todos los miembros de la UE se había reformado con el objetivo que los actos terroristas fueran perseguidos y penados de la misma manera en toda la UE.

En abril de 2002 se puso en marcha Eurojust (Unidad de Cooperación Judicial Europea) y, también bajo presidencia española, se aprobó la Euroorden, la Orden de Arresto Europea para facilitar los procesos de extradición dentro de la UE, que entró en vigor en enero de 2004. E incluso antes de poner en marcha estas medidas, se desmantelaron células terroristas en Gran Bretaña, Alemania, Italia, Bélgica y España, gracias a la colaboración entre cientos de policías, jueces y fiscales de toda Europa.

Pero estas medidas de cooperación judicial y policial se vieron superadas por la estrategia estadounidense de “guerra contra el terrorismo”, que relacionaba el terrorismo con las armas de destrucción masiva y los “Estados canalla”. En este sentido, la guerra de Irak marcó un punto de inflexión en el pensamiento estratégico europeo, que tuvo que hacer un

ejercicio de redefinición de sus estrategias de seguridad en el nuevo mundo creado por la estrategia estadounidense. Por ello el Consejo Europeo de diciembre de 2003 aprobó una estrategia de seguridad europea³ que se posicionaba en todos los temas de la agenda estadounidense pero marcando distancias con ella, y dejando claro que no todas las nuevas amenazas tenían las mismas causas, de modo que para combatirlas se debían aplicar estrategias distintas.

En relación al terrorismo, el documento “Una Europa segura en un mundo mejor” tras considerar que “surge de complejas causas, entre las que se encuentran la presión de la modernización, las crisis culturales, sociales y políticas y la alienación de los jóvenes que viven en sociedades extranjeras”, asumía plenamente que este fenómeno “forma también parte de nuestra sociedad” y que Europa “es al mismo tiempo objetivo y base de este terrorismo”⁴. Asimismo, dejaba claro que la nueva amenaza no era “meramente militar, ni podía atajarse únicamente con medios militares”, sino que al contrario, la lucha contra el terrorismo requiere “una combinación de los medios de los servicios de información, policiales, judiciales, militares y otros”, una lucha multidimensional para la que la Unión Europea “está especialmente preparada”⁵. Finalmente, el documento asumía que para luchar contra el terrorismo “resultaba fundamental mejorar la coordinación entre la actuación exterior y las políticas en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior”⁶. Con la adopción de esta estrategia, Europa estaba políticamente preparada para empezar una nueva etapa en la lucha contra el terrorismo. La estrategia definía un modelo a desarrollar y esto ha sido lo que ha hecho la Unión desde entonces.

La política antiterrorista después del 11-M y del 7-J

El 11-M, el ataque terrorista a distintos trenes de cercanías de la ciudad de Madrid que causó 191 víctimas mortales y más de un millar de heridos, fue vivido como un ataque a Europa, hasta el punto que se planteó firmar la nueva Constitución en Madrid como repulsa al terrorismo. Fue entonces cuando se empezaron a implementar eficazmente muchas de las medidas aprobadas tras el 11-S.

El 25 de marzo de 2004, justo después de los atentados de Madrid, el Consejo Europeo reunido en Bruselas aprobó un ambicioso Plan de Acción para Luchar contra el Terrorismo, y creó la figura del Coordinador Europeo en la Lucha contra el terrorismo, dependiente del Secretario General Javier Solana, y se nombró al holandés Gijs de Vries para asumir esta responsabilidad. Este nombramiento inició una nueva etapa de mayor

eficacia en la implementación de medidas ya aprobadas. En 2004, y por iniciativa española, se aprobó un Reglamento y una Decisión con el objeto de mejorar la explotación del Sistema de Información Schengen por parte de Europol y de los miembros nacionales de Eurojust⁷. Y bajo presidencia holandesa, en noviembre de 2004, se aprobó el Programa de La Haya⁸ que recogió las 10 prioridades de la UE para reforzar el espacio de libertad, seguridad y justicia, entre los que cabe destacar la lucha contra el terrorismo como segunda gran prioridad después del refuerzo de los derechos fundamentales y la ciudadanía.

Esta etapa tendrá un impulso importante con la presidencia británica del segundo semestre de 2005, que coincidió con los atentados de Londres del 7 de julio, que dejaron 56 víctimas mortales y 700 heridos, y que llevó finalmente a la aprobación de una Estrategia de la UE contra el terrorismo en el mes de diciembre. El Consejo Extraordinario de Ministros de Justicia e Interior celebrado el 13 de julio de 2005 solicitó a los Estados miembros que hicieran un uso mayor de la Unidad Operativa de Lucha Antiterrorista de Europol y de los equipos conjuntos de investigación. Pero también se comprometió a adoptar Decisiones Marco sobre: retención de datos de telecomunicaciones, exhorto europeo de obtención de pruebas, intercambio de información entre los cuerpos de seguridad, y lucha contra la financiación del terrorismo, que se aprobarían durante el semestre de la presidencia británica.

El balance de estos dos años de aplicación de las medidas de cooperación es claramente positivo, como demuestran las estadísticas de la orden de arresto europea. Durante el primer año y medio de aplicación se emitieron 2.600 órdenes, y en la actualidad ya se superan las 3.500. Pero en estos dos años los atentados de Madrid y Londres pusieron de manifiesto nuevas preocupaciones, entre ellas, el estudio de los factores que contribuyen a apoyar el terrorismo, y el auge del extremismo religioso violento dentro de Europa, que llevaron a la necesidad de definir una estrategia específica para combatir la radicalización y el reclutamiento de terroristas.

3. La estrategia europea en la lucha contra el terrorismo internacional

La lucha contra el terrorismo como respuesta a la “guerra contra el terror”

La Unión Europea ha definido un perfil propio en la lucha contra el terrorismo internacional que le ha permitido desmarcarse de la guerra contra el terror de

Estados Unidos. Europa ha asumido claramente que no es sólo objetivo sino base del terrorismo internacional, de modo que es más vulnerable que Estados Unidos, y por ello ha definido una estrategia distinta, más compleja y multidimensional para hacer frente a la nueva amenaza.

Europa ha apostado por una definición internacional y común de terrorismo. Y ha intentado adaptar sus recursos a las nuevas amenazas. Y no a la inversa, como ha hecho Estados Unidos, que ha querido adaptar la nueva amenaza a sus capacidades militares. En consecuencia, Europa ha avanzado mucho más en cooperación policial y judicial, y en intercambio de información, de modo que ha sido capaz de capturar un gran número de células terroristas, aunque no ha podido evitar dos importantes atentados en su territorio.

El objetivo europeo es combatir el terrorismo con la ley en la mano y en el marco del Estado de Derecho. Este ha sido y sigue siendo el *leitmotiv* de la lucha europea contra el terrorismo. Se han reforzado y agilizado los procedimientos jurídicos, pero no se han dejado de lado, como en Estados Unidos, ni se han creado jurisdicciones paralelas o centros de internamiento en el limbo jurídico, como Guantánamo. Desde Europa se ha tenido muy claro que la lucha contra el terrorismo debe respetar los derechos humanos para poder aislar a los terroristas y atraer a esta lucha a la mayoría de los musulmanes, en Europa y en todo el mundo. Y por ello la Unión Europea ha definido una estrategia contra el reclutamiento, para poder enfrentarse a las causas del fenómeno terroristas. La Unión Europea no entiende –como proclamó en su día el expresidente español José María Aznar– que el terrorismo no tiene causas, sino solo consecuencias, puesto que si un problema no tiene causas que se puedan abordar, se convierte en un problema irresoluble. Al contrario, la política antiterrorista de la Unión no confunde causas y consecuencias. Y por ello define las causas que hay que combatir, como el fanatismo religioso, y las que hay que evitar, como la ofensiva militar en países árabes y musulmanes, que se ha convertido en una forma muy eficaz de reclutamiento de nuevos terroristas.

La aproximación europea a la lucha contra el terrorismo ha singularizado la Unión Europea en la escena internacional. Hay un *European way to fighting terrorism*, distinto y mucho más eficaz y eficiente que el estadounidense. Una forma de combatir el terrorismo eficaz porque evita medidas desproporcionadas que puedan crear nuevos terroristas, y eficiente porque utiliza de forma preferente recursos policiales, judiciales y de inteligencia, mucho más baratos que los militares, y sin tantos daños colaterales causados por la represión, ya sean físicos o morales.

La estrategia europea de diciembre de 2005

La estrategia europea de lucha contra el terrorismo, aprobada en diciembre de 2005, responde plenamente a esta aproximación⁹. La nueva estrategia se propone combatir el terrorismo de forma global respetando los derechos humanos, con los cuatro grandes objetivos de Prevenir, Proteger, Perseguir, y Responder:

- *Prevenir* que las personas de religión musulmana, sobretodo las jóvenes, se sientan atraídas por el terrorismo, asegurándose que la voz de la opinión mayoritaria y moderada en el Islam prevalece sobre la extremista.
- *Proteger* las fronteras exteriores y los medios de transporte transfronterizos desarrollando FRONTEX, estableciendo el Sistema de Información de Visados y la segunda generación del Sistema de Información Schengen.
- *Perseguir* a los terroristas coordinadamente en todos los países de la Unión y utilizando los análisis del *Sit Cen (Situation Center)* para desarrollar una comprensión común de la amenaza que permita desarrollar políticas comunes para responder a la misma.
- Y finalmente, aceptando que no se puede reducir la amenaza a cero, *Responder* a los posibles ataques de forma conjunta, con acuerdos de cooperación en caso de crisis, y reforzando el mecanismo comunitario de protección civil.

De entre estos objetivos, se podría decir que el más novedoso es el primer objetivo –*Prevenir*–, que además se desarrolló en una estrategia propia, aprobada incluso antes que la estrategia general: la estrategia para combatir la radicalización y el reclutamiento de terroristas.

*La estrategia para combatir la radicalización y el reclutamiento de terroristas*¹⁰

Esta es una estrategia basada en lo que, parafraseando la Estrategia de Seguridad Europea, podríamos llamar “Compromiso Preventivo”. Su objetivo es aislar políticamente y socialmente el radicalismo y el terrorismo de las comunidades musulmanas europeas, y de la mayoría de la población de los países árabes y musulmanes. ¿Cómo?

- Asegurando que los moderados son mayoría y se integran en el sistema.

- Promoviendo la integración y la igualdad de oportunidades para todos.
- Consiguiendo que asociaciones culturales y religiosas de origen musulmán tengan una posición activa en contrarrestar la retórica de los extremistas y en denunciar los actos criminales de los terroristas.

El propio coordinador antiterrorista de la UE, Gijs de Vries, ha puesto reiteradamente el acento en esta dimensión –la prevención de la lucha antiterrorista–, que no es sólo importante, sino indispensable. Esta dimensión de la lucha contra el terrorismo, va muy ligada a la respuesta a los actos terroristas, que en ningún caso puede dejar de lado los derechos humanos.

La lucha contra el terrorismo tiene que ser librada en el marco del respeto a los derechos humanos y el Estado de Derecho. De no hacerlo así, se corre el riesgo de perder la batalla de la opinión pública, como le ha ocurrido a Estados Unidos. Después de Abu Ghraib, de Guantánamo, de los centros de detención ilegales de la CIA, el apoyo a los EEUU, así como su credibilidad, han caído en picado. Por ello ahora son incapaces de articular una nueva estrategia.

Esta constatación demuestra que los derechos humanos son clave en la lucha contra el terrorismo, y que la Unión debería asumir una doctrina de seguridad humana que sitúe los derechos y libertades en el primer orden de prioridades, como única vía para vencer el miedo al terrorismo¹¹. En palabras del propio De Vries: “La libertad es más fuerte que el miedo. Por ello debemos preservar y promover estas libertades, estos derechos y libertades que constituyen el centro de nuestra identidad. En la lucha contra el terrorismo nuestros valores son nuestra mejor defensa”¹².

4. El rol del Parlamento Europeo como defensor de una política antiterrorista que respete los derechos humanos y ciudadanos

Los derechos humanos y ciudadanos como eje de la acción del Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo se ha mostrado siempre activo en el seguimiento de la política anti-terrorista de la Unión Europea, incluso antes de los atentados del 11 de septiembre de 2001. En las semanas anteriores al 11-S el Parlamento Europeo se mostró muy activo en relación a la lucha contra el terrorismo. En Julio de 2001 el Parlamento aprobó un informe sobre los derechos humanos en la Unión donde se ponía de manifiesto que sólo seis de los entonces quince estados de la Unión trataban específicamente el

terrorismo en sus legislaciones penales, y hacía un llamamiento a los Estados miembros “para que intensifiquen la lucha contra el terrorismo con todos los instrumentos disponibles, con el fin de garantizar la democracia y la integridad física y moral de los ciudadanos”¹³. Y el 5 de septiembre, sólo una semana antes de los atentados, y viendo que la UE avanzaba muy lentamente en este ámbito, el Parlamento adoptó una resolución recomendando al Consejo dos decisiones-marco con el objetivo de tipificar el delito de terrorismo y sus penas correspondientes, y de instaurar una orden de detención europea¹⁴.

Ambas decisiones se tomarían con celeridad después del 11-S, pero el Parlamento no ha podido ejercer un rol central en esta lucha, aunque sí que ha ejercido un rol de impulso y de supervisión, principalmente en relación a la preservación de valores, derechos y libertades fundamentales. Tal y como han señalado distintos autores en relación a la Política Exterior y de Seguridad Común¹⁵, el Parlamento Europeo sólo puede ejercer una influencia efectiva en relación a los valores y la defensa de los derechos humanos, ya sea dentro de las fronteras de la Unión o en relación a países terceros. En esta batalla política en defensa de los derechos humanos y ciudadanos, el Parlamento encuentra la cohesión interna necesaria para hacerse oír institucionalmente y encontrar el eco necesario en la opinión pública y los medios de comunicación.

Y ello coincide con el camino que ha seguido el coordinador europeo Gijs de Vries, de modo que hoy la principal característica de la lucha europea contra el terrorismo es el acento en los valores que deben caracterizar esa lucha. Mientras Estados Unidos sitúa a menudo su “guerra contra el terrorismo” como una lucha moral del bien contra el mal en cuyo desarrollo el fin justifica cualquier medio, la Unión Europea, sitúa su “lucha contra el terrorismo” en el marco de unos valores que deben guiar la propia acción.

En este sentido, el Informe del Parlamento sobre la dimensión exterior de la lucha contra el terrorismo¹⁶, señala que “la lucha contra el terrorismo se ganará en el terreno de los valores o no se ganará”, y por ello “el respeto de los derechos y libertades fundamentales no es sólo el límite sino la razón de ser de esta lucha”. Por el contrario, considera que “la limitación de los derechos fundamentales no produce más seguridad en la población sino más miedo. Y el miedo paraliza la acción, el miedo acobarda a la gente, el miedo es esterilizante”¹⁷.

Valores que deben servir para convencer a la opinión pública europea, y contar con el apoyo activo de los ciudadanos a las medidas anti-terroristas, ya sean preventivas o represivas, con el objetivo de contribuir así a su derrota moral, primer paso para lograr su derrota policial.

Pero también deben servir para convencer a la opinión pública musulmana, dentro y fuera de las fronteras europeas, un elemento esencial para conseguir el aislamiento total de los terroristas. Como apunta el citado informe del Parlamento Europeo: “La detención y puesta a disposición judicial de personas y células terroristas de las que se tienen indicios o pruebas de culpabilidad no despiertan en el mundo musulmán virulentas reacciones en contra”, mientras que los discursos de desprecio al Islam o de identificación del Islam con el terrorismo, sí que las despiertan. Por ello el informe, tras defender “sin reservas” la libertad de expresión y no recomendar la autocensura, considera que dicha libertad “debe ejercerse con sentido de la responsabilidad y de la cordura”¹⁸.

En esta misma dirección, el Informe recoge la opinión de la Comisión de Desarrollo, que pidió incorporar algunas sugerencias en la propuesta de resolución en relación a la defensa de los derechos humanos en países terceros. En concreto, la Comisión de Desarrollo pide a la Comisión y al Consejo que “incluyan una cláusula de derechos humanos y democracia en todos los acuerdos con países terceros y que la apliquen coherentemente, sin permitir que la existencia de una eventual «cláusula de lucha contra el terrorismo» afecte a la aplicación de esa cláusula de derechos humanos y tenga como resultado una mayor tolerancia de las violaciones de los derechos humanos en nombre de la lucha contra el terrorismo”. Y por ello piden que la Unión Europea “se abstenga de ser portadora de esa amalgama que se hace cada vez con mayor frecuencia entre terrorismo y conflicto, la cual permite y facilita ya a determinados países del Sur la adopción y aplicación de leyes manifiestamente contrarias al respeto de los derechos humanos”¹⁹.

Finalmente, y no por ello menos importante, por lo que implica de defensa de los derechos de los ciudadanos europeos, el informe del Parlamento hace referencia a las víctimas del terrorismo, y al necesario apoyo y asistencia de las instituciones les deben prestar como acto de justicia y reparación, pero también como parte de la estrategia colectiva de lucha contra el terrorismo, que siempre causa víctimas inocentes para crear desazón en la opinión pública.

Los instrumentos institucionales que permitirían incrementar el rol del Parlamento en la lucha contra el terrorismo

El Parlamento Europeo se puede convertir en uno de los principales garantes que la lucha contra el terrorismo se realice desde el respeto a los derechos humanos y en el marco del Estado de Derecho, pero para ello, deberá

reforzar los instrumentos institucionales que le permitan incrementar su papel en la lucha contra el terrorismo. En esta dirección, el Parlamento deberá seguir exigiendo la activación de la cláusula pasarela prevista en el artículo 42 del TUE para integrar dentro del marco comunitario lo esencial de la cooperación judicial y policial.

Mientras este procedimiento no se active, deberá desarrollar su presencia en el marco del “Diálogo Político de Alto Nivel en Antiterrorismo”, formado por la Comisión, el Consejo y el Parlamento, diálogo establecido por la Estrategia Antiterrorista de la UE adoptada por el Consejo Europeo de diciembre de 2005. Pero cabrá esperar si el diálogo político iniciado se consolida con una reunión semestral, puesto que el segundo encuentro, que debía tener lugar en noviembre de 2006 bajo presidencia finlandesa ya no se celebró.

En la primera reunión, celebrada el 10 de mayo de 2006 en Bruselas, las intervenciones del representante del Parlamento, el diputado Jean Marie Cavada, ya fueron en esta dirección, de modo que hay margen para que el Parlamento tenga un rol mayor en este camino de luchar contra el terrorismo respetando los derechos humanos y defendiendo valores y libertades. En este sentido, el Parlamento expresó su decepción por la incapacidad de la Unión de adoptar garantías mínimas en el proceso penal o de asegurar la protección de datos en el marco de la cooperación judicial y policial, y quiso poner el acento en la necesidad que la cooperación con terceros estados, como en el caso del acuerdo con los Estados Unidos, no debe afectar los estándares de protección de los derechos de las personas en el seno de la Unión.

Con todo, y más allá de este diálogo político formal, la principal capacidad de acción del Parlamento en la política de lucha contra el terrorismo internacional, como en otros aspectos de la Política Exterior y de Seguridad Común, es su capacidad de decisión sobre el presupuesto de la Unión. En la primera reunión del diálogo político de alto nivel en antiterrorismo, el propio vicepresidente de la Comisión y responsable de Justicia, Seguridad y Libertad, Franco Frattini, agradeció la iniciativa del Parlamento a finales de 2004 de establecer un artículo presupuestario (el 18 05 06) en un proyecto piloto sobre terrorismo. Los siete millones de euros destinados en el presupuesto de 2005 se convirtieron en diez millones en 2006, y permitieron poner en marcha el Programa Europeo de Protección de Infraestructuras Críticas, y establecer una red de expertos en radicalización violenta, así como establecer un servicio de gestión de crisis relacionadas con el terrorismo integrado en el sistema europeo de gestión de crisis.

Gracias a la iniciativa del Parlamento, que permitió que la Comisión pusiera en marcha estos programas, en las perspectivas financieras 2007-2013, la Comisión dispondrá de 40 millones de euros anuales para la lucha contra el terrorismo, especialmente para los programas de “seguridad” y “predisposición y gestión de crisis”.

El control parlamentario de la lucha contra el terrorismo internacional

Más allá del instrumento financiero y de las preguntas parlamentarias al Consejo o a la Comisión, el Parlamento carece de posibilidades de influir en la política antiterrorista de la Unión, a pesar de existir mecanismos que podrían darle un papel más relevante. En este sentido, el Informe del Parlamento²⁰ pide al Consejo “la revisión y puesta al día del Acuerdo Interinstitucional de 20 de noviembre de 2002 entre el Parlamento Europeo y el Consejo relativo al acceso por parte del Parlamento a la información sensible del Consejo en el ámbito de seguridad y defensa”, con el objetivo de transmitir al Parlamento “todas las informaciones disponibles en materia de lucha contra el terrorismo internacional”, también aquellas que en ámbito interno “deban ser transmitidas al Parlamento nacional por los gobiernos respectivos”, de modo que el Parlamento Europeo quiere situarse, en relación con el Consejo y la Comisión, en el mismo nivel formal que los parlamentos nacionales en relación a sus gobiernos.

En el citado informe, el Parlamento realiza una serie de peticiones concretas al Consejo, a la Comisión y al Coordinador europeo para la Lucha contra el Terrorismo. Por un lado, se pide al Consejo que, sobre la base del artículo 21 del TUE, “consulte verdaderamente al PE sobre los aspectos principales y las opciones básicas de la lucha contra el terrorismo”, si es necesario a través del Comité Especial previsto en el Acuerdo Interinstitucional de 20 de noviembre de 2002. Y, por otro, se pide a la Comisión y al Coordinador europeo para la Lucha contra el Terrorismo que presenten un informe anual al Parlamento Europeo sobre el desarrollo de sus actividades en dicha materia y que tengan en cuenta las observaciones y recomendaciones del Parlamento Europeo al respecto, y que los informes elaborados por el Centro de Situación (*SitCen*) para el Consejo de la Unión se transmitan también regularmente al Parlamento Europeo. En relación al Diálogo Político de Alto Nivel de Lucha contra el Terrorismo, propone que sus reuniones tengan lugar “al menos trimestralmente” y que de la Delegación del Parlamento Europeo formen también parte los presidentes de las comisiones permanentes para las tres grandes áreas de la acción exterior (asuntos exteriores, comercio internacional y cooperación al desarrollo). Finalmente,

en el informe se propone “establecer un diálogo reforzado con los Parlamentos nacionales sobre la lucha contra el terrorismo internacional, con miras a asegurar un control parlamentario conjunto de las actividades de los diversos servicios de seguridad y de inteligencia”.

Estas demandas son consecuencia directa de las limitaciones que tuvo el Parlamento Europeo en su afán de resultar un actor clave en la investigación de los supuestos vuelos de la CIA que utilizaron aeropuertos europeos para trasladar sospechosos terroristas desde Irak y Afganistán hasta el campo de internamiento de Guantánamo. A finales de 2005, el Parlamento puso en marcha una comisión temporal para investigar la colaboración de los países europeos con la CIA para el transporte y la detención de prisioneros, y el ponente del informe, el diputado Claudio Fava, llegó a la conclusión que al menos doce Estados miembros estaban al corriente de las actividades de Estados Unidos en su territorio. El informe finalmente aprobado por el Parlamento en julio de 2006, considera “inverosímil que los Gobiernos europeos no tuvieran conocimiento” de las entregas extraordinarias que se desarrollaban en su territorio; “condena la práctica de las entregas extraordinarias”, cuyo objeto es evitar que los sospechosos sean sometidos a un proceso; y afirma que “es necesario verificar la existencia de pruebas sobre eventuales cárceles secretas en algunos países europeo”, aunque señala que el trabajo de la comisión parlamentaria “no ha revelado hasta la fecha evidencia o prueba alguna de la existencia de prisiones secretas en la UE”²¹.

Estas limitaciones, junto a la incapacidad del Parlamento para impedir que la Unión firmara el 6 de octubre de 2006 un nuevo acuerdo con Estados Unidos legalizando la transferencia, a través de las compañías aéreas, de una lista de 34 datos personales (PNR) incluyendo la dirección, los números de teléfono y de tarjeta de crédito, los hábitos alimentarios y el itinerario de todos los pasajeros, a las autoridades americanas, han puesto en entredicho la capacidad del Parlamento para salvaguardar los derechos fundamentales de los ciudadanos de la Unión, toda vez que este acuerdo sustituye al anterior, firmado en 2004, sobre una nueva base legal que impide la acción del Parlamento, que consiguió en mayo de 2006 la anulación por parte del Tribunal de Justicia Europeo del anterior acuerdo.

5. Conclusiones

Los avances evidentes que se han producido en los últimos cinco años de cooperación antiterrorista en el seno de la Unión, no pueden hacernos olvidar

las limitaciones de dicha política y los propios límites del Parlamento Europeo en su capacidad de acción. La crisis de los vuelos y las detenciones ilegales de la CIA en territorio europeo, que han terminado conllevando la renuncia del coordinador antiterrorista Gijs de Vries, han evidenciado que a pesar de los logros conseguidos en sus casi tres años de mandato, la voluntariosa política antiterrorista de la Unión choca ante la realidad de las acciones ejercidas o permitidas por los Estados miembros. La renuncia del coordinador ha sido consecuencia de su incapacidad no sólo para tomar decisiones en materia de lucha contra el terrorismo sino hasta para conocer las acciones que llevan a cabo los Estados. La crisis de los vuelos de la CIA ha puesto de manifiesto que muchos estados no sólo no coordinan su política sino que no consideran conveniente ni comunicar algunas de sus acciones a sus socios, como en el caso de los supuestos centros de detención secretos en Polonia.

Las conclusiones del “Informe Fava”, que fue finalmente aprobado por el Parlamento el 14 de febrero de 2007, y las recientes revelaciones sobre las negociaciones entre la UE y Estados Unidos sobre los límites de los procedimientos de detención estadounidenses²², o los interrogatorios en Guantánamo por parte de la policía española²³, han puesto de manifiesto las contradicciones europeas en esta materia. La Unión ha defendido un discurso oficial que no ha llevado a la práctica, principalmente en relación a Estados Unidos, de modo que su credibilidad ha quedado en entredicho.

En este contexto, sólo el Parlamento Europeo se ha mantenido en una posición de defensa de los derechos de los ciudadanos. Antes del 11-S en la defensa del derecho a la seguridad, realizando informes que advertían de los riesgos de la amenaza terrorista. En los últimos años, defendiendo los derechos fundamentales para evitar que sean restringidos en el marco de la lucha contra el terrorismo. Y ahora reivindicando la vigencia de los derechos humanos y del derecho internacional en la lucha contra el terrorismo por parte de los Estados europeos y de países terceros.

Pero el Parlamento también ha demostrado sus limitaciones en el caso de los vuelos secretos y las detenciones ilegales de la CIA en territorio europeo, de modo que sólo si se producen los cambios legales necesarios para que el Parlamento tenga capacidad de decisión en el tercer pilar, podrá desarrollar plenamente sus capacidades en el marco de la defensa de los derechos y libertades fundamentales.

La defensa de estos valores podría ser uno de los principales activos de la acción del Parlamento Europeo en el marco de la lucha antiterrorista, pero para ello deberá sortear no sólo las dificultades del actual marco legal, sino las dificultades políticas opuestas por los distintos gobiernos de la Unión, que no aceptan que el Parlamento pueda tener capacidad de decisión en asuntos

de justicia e interior. Y muy especialmente por algunos Estados miembros que parecen haber colaborado directamente con gobiernos terceros violando de forma flagrante los compromisos de la Unión Europea y los valores de la lucha antiterrorista que la Unión dice defender.

Notas

¹ Acción común 96/277/JAI del Consejo, de 22 de abril de 1996, para la creación de un marco de intercambio de magistrados de enlace que permita mejorar la cooperación judicial entre los Estados miembros de la Unión Europea, DO L, 105 de 27.04.1996.

² Posición Común 2001/931/PESC del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo, DO L 344 de 28.12.2001.

³ Consejo Europeo, *Una Europa segura en un mundo mejor - Estrategia Europea de Seguridad*. Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

⁴ *Íbid*, p.7.

⁵ *Íbid*. pp.12-14.

⁶ *Íbid*. p.24.

⁷ Reglamento (CE) nº 871/2004 del Consejo, de 29 de abril de 2004, DO L 162 de 30.4.2004 ; y Decisión 2005/211/JAI del Consejo, de 24 de febrero de 2005, relativas a la introducción de nuevas funciones para el Sistema de Información de Schengen, DO L 68 de 15.3.2005.

⁸ Consejo Europeo, *Programa de La Haya: diez prioridades para los próximos cinco años*, La Haya, 4 y 5 de noviembre de 2004.

⁹ Consejo Europeo, *Estrategia europea de lucha contra el terrorismo*, Bruselas, 15 y 16 de diciembre de 2005.

¹⁰ Consejo de la Unión Europea, *Estrategia de la Unión Europea para luchar contra la radicalización y el reclutamiento de terroristas*, Bruselas, 1 y 2 de diciembre de 2005.

¹¹ En relación a las posibilidades de adoptar una doctrina basada en la seguridad humana, ver M. KALDOR (coord.): *A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities*. Fundación CIDOB y The Centre for the Study of Global Governance, LSE. Barcelona, 15 de septiembre de 2004.

¹² G. DE VRIES, "The Fight Against Terrorism – Five Years after 9/11", Annual European Foreign Policy Conference (London School of Economics & King's College of London), Londres, 30 de junio de 2006.

¹³ Parlamento Europeo, *Informe Cornillet sobre los derechos fundamentales en la Unión Europea* (A5-0223/2001), aprobado el 5 de julio de 2001. Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea (2000) (2000/2231 (INI))

¹⁴ Recomendación del Parlamento sobre el papel de la Unión Europea en la lucha contra el terrorismo. Boletín UE 9/2001, Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (1/22)

¹⁵ Como por ejemplo S. DI PAOLA, "International Treaty Making in the EU: What Role for the European Parliament", *The International Spectator*, Vol. 38, Núm. 2, 2003, pp.75-90.

¹⁶ Parlamento Europeo, *Informe del Parlamento sobre la dimensión exterior de la lucha contra el terrorismo*, 1 de diciembre de 2006.

¹⁷ *Íbid.*, pp.17-18.

¹⁸ *Íbid.*, p.19.

¹⁹ *Íbid.*, pp.22-24.

²⁰ *Íbid.*, pp.15-16

²¹ Resolución del Parlamento Europeo sobre la supuesta utilización de países europeos por la CIA para el transporte y la detención ilegal de presos, mediados los trabajos de la comisión temporal (2006/2027(INI))

²² "Estados Unidos pidió a la UE manos libres para secuestrar a sospechosos". *El País*, 16 de febrero de 2007, p.3

²³ "Policías españoles interrogaron a 20 marroquíes en Guantánamo durante el Gobierno de Aznar". *El País*, 13 de febrero de 2007, p.16