

EL PROGRAMA DE LA HAYA. EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y
JUSTICIA EN LA UNIÓN EUROPEA

Marjorie Bonn

Publicaciones del Portal Iberoamericano de las Ciencias Penales

Instituto de Derecho Penal Europeo e Internacional

Universidad de Castilla – La Mancha, 2006

<http://www.cienciaspenales.net>

El Programa de La Haya. Consolidación de la Libertad, Seguridad y Justicia en la Unión Europea.

Marjorie BONN¹

Resumen: I. Introducción. II. Entorno histórico y legal del Programa de La Haya. III. Cómo se alcanzó el consenso en el Programa de La Haya. IV: El contenido del Programa de La Haya. 1. Consolidación de la seguridad. 2. Consolidación de la justicia. V. Conclusión.

I. Introducción

La orden de detención europea ha sido denominada por la organización de éste congreso como el primer paso de ejecución directa en el área judicial criminal Europea. Éste área engloba aspectos dentro del ámbito de la Libertad, la Seguridad y la Justicia. La organización creyó conveniente comenzar el congreso con una descripción de los progresos obtenidos en el área más amplia de la política, en concreto, “El Programa de La Haya, consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea”² (en adelante Programa de La Haya) que fue constituido el 5 de Noviembre de 2004 por el Consejo Europeo.

II. Entornos históricos y legales del Programa de La Haya.

El Programa de La Haya forma parte en sí mismo del notable desarrollo de la Unión Europea dentro de una comunidad que comparte los mismos ideales en todos los aspectos de la vida cotidiana, centrándose en las áreas de Libertad, Seguridad y Justicia. Para facilitar cuál es su posición dentro de los marcos históricos y legales una breve aproximación a los hechos más relevantes se indica a continuación.

El Consejo Europeo, al implantar el Programa de Tampere para las Áreas de Libertad, Seguridad y Justicia, en Noviembre de 1999, dio un gran impulso político durante los cinco años siguientes a la puesta en marcha de un acuerdo legal reafirmado con el Tratado de Ámsterdam de 1997: Capítulo IV del Tratado de Asilo, inmigración, control de fronteras y cooperación judicial en materias civiles del CE, y Capítulo VI del Tratado para la cooperación policial y judicial en materias penales de la UE.

Con el Tratado de Niza de 2000 se afianzó la cooperación expuesta en el Capítulo IV ampliando el ámbito de las áreas políticas que en el futuro se decidirán por el sistema de voto QMV. Añadió también con la creación de Eurojust en el Capítulo VI del

¹ Marjorie Bonn es asesora jurídica en el Ministerio de Justicia de Holanda y ha actuado como representante de este grupo de trabajo durante la presidencia holandesa de la UE (01-07 hasta 31-12-2004) como responsables del desarrollo del Programa de La Haya. Todas las opiniones reflejadas en éste documento son de carácter personal y no pueden ser atribuidas ni al Ministerio holandés de Justicia ni al Ministerio de Inmigración e Integración.

² Ver anexo.

Tratado de la UE. Inmediatamente después de que el Tratado de Niza entrara en vigor, el Consejo adoptó la decisión 2002/187/JAI del 28 de Febrero de 2002 por el que se ponía en marcha Eurojust, con una visión de reforzar la lucha contra el crimen.³

Como reacción a los graves ataques terroristas en Estados Unidos el 11 de Septiembre de 2002, la Unión Europea, y en particular, los Ministros de Justicia e Interior del Consejo, consiguieron alcanzar un rápido acuerdo político antes de finales de año centrándose en dos decisiones marco de vital importancia. La Decisión Marco 2002/584/JHA del 13 de Junio de 2002 sobre la Orden de detención europea y los trámites de cesión entre Estados Miembros⁴, así como la Decisión marco 2002/475/JHA del 13 de Junio de 2002 para combatir el terrorismo⁵, creando una lista de delitos terroristas.

El terrible ataque a Madrid el 11 de Marzo de 2004 obligó de nuevo a la Unión Europea a tomar importantes decisiones, así como la creación por parte del Consejo Europeo del Plan de Acción de la Unión Europea contra el terrorismo además de la designación de un Coordinador para combatir el terrorismo.

El 1 de Mayo de 2004 diez nuevos estados entran a formar parte de la Unión Europea.

El 1 de Junio de 2004 el Consejo Europeo alcanza un acuerdo final acerca del contenido de la Convención estableciendo una Constitución para Europa (en adelante: Tratado Constitucional), el cual se firmó en Roma el 29 de Octubre de 2004. Durante ese mismo encuentro de Junio el Consejo Europeo solicitó consolidar el Programa de Tampere, con especial interés en la necesidad de diseñar un segundo punto en materia de asilo e inmigración.

Ésta exposición nos muestra cómo muchas cosas han cambiado desde que se firmara el Programa de Tampere. La Unión en sí misma ha cambiado, las prioridades políticas están claramente influenciadas por los tratados terroristas y el marco legal ha sido completamente renovado. El Tratado Constitucional creado para la completa integración de todas las partes dentro de las Áreas de Libertad, Seguridad y Justicia en ley comunitaria mostrando así que el marco legal se amplía. El Programa de La Haya, que se sirve de los tratados ya existentes como base legal y el Tratado Constitucional como fuente de inspiración, muestra que el marco político ha avanzado.

III. Cómo se alcanzó el consenso en el Programa de La Haya.

Es sabido que el Programa de Tampere fue concebido por un reducido círculo de personas y que finalmente fue redactado a puerta cerrada durante una reunión del Consejo Europeo en Tampere. La influencia de los ministros de Justicia e Interior en su contenido fue mínima.

³ OJ L 63, 6.3.2002, p. 1.

⁴ OJ L 190, 18-7-2002, p.1.

⁵ OJ L 164, 22-6-2002, p.3.

Éste método de trabajo no volvió a repetirse en 2004. La Presidencia holandesa decidió brindar un acceso libre y transparente, por el que todas las instituciones de la UE así como cualquier Estado Miembro podía participar abiertamente. Éste planteamiento se basaba en la idea de que el consenso era necesario en una Europa ampliada, para el cumplimiento de los objetivos marcados en el nuevo programa.

En representación de Holanda tres ministros participaron en el Consejo de Justicia e Interior: Ministro de Justicia, Ministro de Inmigración e Integración y Ministro de Interior y relaciones con el Reino. Así mismo la decisión tomada por el Consejo Europeo en Marzo de 2004 acerca de la consolidación del Programa de Tampere se anticipó y las discusiones sobre su posible contenido fueron tomadas por los ministros holandeses y sus departamentos. En Junio de 2004, y ya a nivel nacional se tomó una nueva decisión para reformar el desarrollo del Programa de La Haya.

Durante ese mismo período ministros holandeses, a la vez que se preparaban para la presidencia visitaron a sus homónimos para discutir la necesidad de desarrollar el nuevo programa. La Comisión de evaluación del Programa de Tampere⁶ fue considerada de vital importancia ya que era extensible y principal, a la vez que mostraba todas las áreas políticas más necesitadas de reforma y desarrollo. Debido a todo ello diversas consideraciones fueron tomadas en el Plan de Acción de la Unión Europea mencionado anteriormente.

A principios de Julio la presidencia holandesa decidió limitar la preparación del Programa de La Haya al nivel político de la UE. La principal razón fue la escasez de tiempo necesario para redactarlo: el Consejo Europeo debía terminar el programa el 5 de Noviembre de 2004.

Tres encuentros se sucedieron entre los ministros de Justicia e Interior durante los cuales se trabajó en el nuevo programa en temas que iban desde el estudio de asuntos comunes hasta una exhaustiva discusión a cerca de las cuestiones aún por resolver, así como las conclusiones finales para el Consejo Europeo.

Previsto un primer encuentro con el Consejo una proposición⁷ fue preparada para debate, en la que se tratan aspectos en el área de la libertad, la seguridad y la justicia. Ésta propuesta fue hecha pública para garantizar su transparencia. El carácter público del documento reflejó la evolución pública del Programa de Tampere mencionado más arriba por parte de la Comisión, y posibilitó a los parlamentos nacionales y ONG's añadir nuevos aportes al proceso. En el primer encuentro con el Consejo el 19 de Julio de 2004, todos los ministros de Justicia e Interior tuvieron la posibilidad de expresar su opinión sobre el futuro del programa. La propuesta de establecer puntos en común fue llevada más allá debido a las contribuciones escritas que todos los ministros enviaron a la Presidencia durante los meses de Julio, Agosto y principios de Septiembre. La reacción fue un claro deseo político de ir más allá. Sin embargo las opiniones sobre cómo tomar el entonces todavía borrador del Tratado Constitucional fueron

⁶ COM (2004) 401 final

⁷ 11470/04 OJ/CONS 46 JAI 258

divergentes. Ningún Estado Miembro pretendía parecer irrespetuoso respecto al proceso de ratificación nacional o referéndum nacional, aunque por otro lado, era palpable que la existencia del Tratado no podía ser ignorada y debía servir como fuente de inspiración.

Las contribuciones recibidas por los Estados Miembros fueron de gran utilidad para la preparación de un encuentro informal con el Consejo del 30 de Septiembre al 1 de Octubre de 2005 en Scheveningen, que forma parte de La Haya. Las distintas reacciones de las ONG's también fueron tomadas en cuenta. La presidencia encontró que todos los comentarios recibidos, justificaban un método de trabajo mediante el cual la discusión debería centrarse en temas específicos. Los temas seleccionados se eligieron en base a dos criterios: 1) propuestas opuestas o divergentes ó 2) opiniones consensuadas, carentes de claridad para un futuro acuerdo. De los once temas, se crearon documentos muy concisos de una página por tema, donde se incluían los objetivos políticos así como las propuestas y recursos para alcanzar esos objetivos.

Los temas elegidos para el área de ley criminal fueron un intercambio de información, la lucha contra el terrorismo, la mejora del funcionamiento de Europol y Eurojust y el futuro del Comité de Seguridad Interna.⁸

Participaron en el encuentro el presidente del Comité del PE en Libertades civiles, Justicia y Asuntos de estado y el "ponente" del Parlamento Europeo por la Recomendación adoptada el 14 de Octubre de 2004⁹ así como el presidente del Comité del PE en materias legales.

Después de éste encuentro la presidencia, en estrecha cooperación con la Comisión, preparó el primer borrador del Programa de La Haya, que fue discutido en el Coreper el 14 de Octubre de 2004. Un nuevo borrador basado en esas discusiones como en otras nuevas sugerencias recibidas de los Estados Miembros fue preparado para la reunión del Coreper el 20 de Octubre de 2004. En ambas ocasiones las discusiones se centraron en cómo mejorar el desarrollo del texto

Finalmente, en la reunión del Consejo de Justicia e Interior del 25 y 26 de Octubre se presentó un tercer borrador y las discusiones posteriores se basaron en seis puntos, donde era necesario mejorarlo aún más. En el área de derecho penal esto concierne a alguna de las condiciones para el intercambio de información, el preciso ámbito de las metas expresadas con relación a la lucha del terrorismo y algunas propuestas adicionales con respecto al reconocimiento mutuo. Al final de uno de los días de debate la presidencia del consejo pudo concluir que el acuerdo político del programa de La Haya había sido alcanzado.

⁸ Los temas no seleccionados fueron: combatir la crisis, derecho de familia internacional, un sistema de asilo Europeo común, mejorar el acceso a soluciones mas duraderas, un mecanismo solidario para el control de fronteras, compañerismo con terceros países y control de la migración y, finalmente, una política común de visados.

⁹ P6_TA-PROV (2004) 0022 A6-0010/2004

En la tarde del mismo día la presidencia del Consejo de Justicia e Interior y el presidente del Tribunal de Justicia de la UE se reunieron y analizaron la importancia del futuro papel del tribunal. El Presidente del tribunal mostró su acuerdo con las propuestas y habilitó al tribunal para responder rápidamente a las peticiones para los fallos preliminares referidos al área de libertad, seguridad y justicia, como se prevé en el artículo III-369 del Tratado Constitucional.¹⁰

El Consejo de Estado recibió el 2 de noviembre del 2004 el borrador final en vistas a la preparación de la reunión del Consejo Europeo del 5 de noviembre del 2004.

El Consejo Europeo estableció finalmente el Programa de La Haya el 5 de noviembre del 2004, después de delimitar el ámbito para el uso de la “pasarela” del artículo 67, párrafo 2, del Tratado del Consejo Europeo hacia las decisiones QMV en el área de asilo e inmigración y la sutil puesta en marcha de lo redactado en el futuro desarrollo de Eurojust.

A primera vista uno podría decir que aunque las discusiones se limitaron a nivel político, los departamentos más importantes de los Estados Miembros al enviar reiteradamente por escrito las aportaciones a la presidencia se involucraron completamente en la redacción del programa. La colaboración directa con la Comisión fue como no imprescindible, mientras que el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia Europeo tuvieron una oportunidad para expresar su opinión. Una comparación de la recomendación del Parlamento Europeo y el Programa de La Haya mostrarán su amplia compatibilidad.

IV. El contenido del programa de La Haya.

Como el ámbito del área de Libertad, Seguridad y Justicia, el ámbito del Programa de la Haya es amplio. A primera vista el programa puede parecer desequilibrado debido al gran énfasis para la consolidación de la Libertad. Examinando más atentamente uno podrá encontrar que durante años la integración en el área de inmigración, el asilo y los controles fronterizos han evolucionado más. Además el objetivo a largo plazo es la sustitución de las legislaciones nacionales y las practicas por las medidas de la UE.

El objetivo de consolidar la seguridad y la Justicia no pasa por la sustitución del derecho penal nacional y de los sistemas de seguridad del Estado. El motivo es que la parte principal de las actividades criminales en los Estados Miembros de la Unión Europea sean de una naturaleza puramente nacional. La prevención y represión de aquellas formas de delincuencia será siempre responsabilidad de los Estados Miembros. A nivel de la UE las actividades se centran en delitos serios con las dimensiones del cruce fronterizo, donde un planteamiento común conducirá a mejores resultados que las operaciones individuales de los Estados Miembros.

¹⁰ Párrafo 3.1 del Programa de La Haya.

Puesto que el texto del programa de La Haya está a disposición de todos los participantes del congreso y será adjuntado a este documento, es necesario centrar la atención en los asuntos principales para consolidar la seguridad y la justicia.

La consolidación de la seguridad

El aumentar el *intercambio de información* (par2.1) introduce un cambio fundamental en la política y práctica de la cooperación de la seguridad del estado. Hoy en día el "propietario" de los datos decide si accederá al ruego para la información o no. En el futuro existirá un derecho para adquirir la información, al igual que nuevas formas de acceder a la información existente en otros Estados Miembros.

En el área de lucha y prevención del *terrorismo* (par 2.2) los Estados Miembros tienden a limitar sus actividades para mantener la seguridad nacional en sus propios territorios. Desde que las formas actuales del terrorismo son esencialmente internacionales, en su mayor parte debido a la relación en todos los niveles entre personas de diferentes estados, los Estados Miembros deberán enfocar sus actividades más en la UE como un todo.

Las medidas relacionadas con la *cooperación policial* (par2.3) reconoce la necesidad de la acción por diferentes actores. Los propios Estados Miembros deberán cumplir las obligaciones a las que se han comprometido, i.e.: por la ratificación de instrumentos legales. La institución de Europol deberá mejorar su funcionamiento y el entrenamiento de los oficiales de la seguridad del estado nacional deberá contener suficientes elementos para mejorar el conocimiento y el entendimiento de los diferentes sistemas legales dentro de la UE y la cooperación práctica de la policía.

La coordinación de la *cooperación operacional* de la seguridad del estado y otros servicios tales como los guardas fronterizos es un aspecto que proporciona el Tratado Constitucional en el artículo III-261, el cual tiene aún que desarrollarse.

La *prevención del crimen* (par2.6) es un área relativamente nueva y podría ser fortalecida creando estadísticas comunes para entender mejor las tendencias del crimen en los Estados Miembros y en la Unión Europea.

En relación con la *política de drogas* (par 2.8) el programa de La Haya se completará en diciembre del 2004 con la decisión del consejo europeo para establecer una estrategia europea para los próximos siete años.

La consolidación de la justicia

La importancia del funcionamiento continuo y adecuado del *Tribunal de Justicia Europeo* (par3.1) no es solamente subrayado, sino que se requiere la acción concreta como ha sido indicado más arriba. La certeza legal en las nuevas Áreas de Libertad, Seguridad y Justicia es esencial para su mayor desarrollo. Especialmente los extensos procedimientos en el nivel de la UE conducirán a la dilación de la justicia a nivel

nacional. En los procesos criminales y de inmigración esto podría tener fácilmente el efecto de la negación de la justicia y sin duda alguna interrumpirá las políticas desarrolladas por los Estados Miembros en las bases de los instrumentos de la UE.

Una atención sistemática en la *construcción de la confianza y en el desarrollo de la confianza mutua* (par3.2) es esencial para una Unión Europea más ampliada. El entendimiento de tantos sistemas legales diferentes y los procedimientos por parte de las autoridades judiciales de los Estados Miembros ya no se puede dar por sentado. Además desde que la confianza mutua es la quintaesencia para la cooperación, las medidas adicionales en el entrenamiento para las autoridades judiciales son esenciales

La mejora de la *cooperación judicial en las materias criminales* (par 3.3) abarca varios aspectos. El principio del reconocimiento mutuo de las decisiones judiciales se ha establecido como la piedra angular de la cooperación futura con el Programa de Tampere que ha sido confirmado por el Tratado Constitucional. No obstante la implicación hasta ahora es limitada. Como se indicó mas arriba la Orden de Detención Europea es el primer instrumento en esta área. Algunas otras decisiones marco están en esencia aunque todavía no se han implantado completamente. El extenso programa en el desarrollo del reconocimiento mutuo, establecido en el 2000, prevé muchas más medidas útiles. Además los Estados Miembros tienen que presentar ideas adicionales. Se reconoce en el programa de La Haya que las medidas compensatorias son necesarias así como los estándares equivalentes en el procedimiento correcto de los procesos criminales. La aproximación de la ley es un área que puede parecer estar dirigido a un mínimo aspecto. No obstante el subpárrafo presente refleja la realidad política de las decisiones serias existentes. La estructura y contenido del artículo III-270 Y III- 271 del Tratado Constitucional demuestra esta reticencia de los estados miembros más claramente. Finalmente, el acercamiento hacia Eurojust refleja los intereses relacionados con Europol. La mejora de sus propias funciones como el desarrollo de la cooperación entre los Estados Miembros con Eurojust se considera el camino a seguir.

Conclusión

En noviembre de 1993 justo cuando el Tratado de Maastrich entró en vigor, se reunió el primer Consejo de Justicia e Interior. Ahora diez años más tarde, el Programa de la Haya muestra que el Área de Libertad, Seguridad y Justicia no es una utopía en una engrandecida Unión Europea, sino una meta política realista que será alcanzada paso a paso a través de medidas legales y prácticas factibles.