

PALABRAS PRELIMINARES LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA. DESAFÍOS COMUNES PARA AMÉRICA DEL NORTE Y LA UNIÓN EUROPEA*

*Kurt Schelter***

“La experiencia enseña”. Este dicho se corresponde desde hace décadas con la relación que existe entre la Unión Europea y sus Estados miembro, pero también entre los países de América del Norte. Así entonces, el cambio de la preponderancia de los Estados Unidos al principio del “liderazgo conjunto” también es una cuestión de experiencia.

¿Tienen impacto en esta relación los problemas de la Unión Europea, particularmente en cuestiones como libertad, seguridad y justicia? Las relaciones entre la Unión Europea con sus Estados miembro, por un lado, y por otro aquellas entre los países de América del Norte son especiales y sumamente peculiares. Estados Unidos, Canadá y México son socios en el marco del TLCAN. Estados Unidos y Canadá tienen una relación muy cercana con algunos Estados de la Unión Europea; muchos de ellos incluso son aliados a través de la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte). Estados Unidos, Canadá y México son socios estratégicos de la Unión Europea, pero México fue el primer socio estratégico que firmó un “acuerdo global” con la región.

Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea trabajan actualmente en un *acuerdo de libre comercio* para facilitar y promover el comercio a través del Atlántico.

Estados Unidos, Canadá y México son Estados federales, tal como algunos miembros de la Unión Europea, entre ellos Alemania, Austria y Bélgica. La Unión Europea en cambio no lo es. Es una unión política con una estructura única: no es un Estado, ni una federación, tampoco una confederación. Es una entidad supranacional, formada por Estados soberanos que han alterado

* Traducción de Juan Carlos Tarriba.

** Director del Eurolaw Institute, Bruselas, <drschelter@aol.com>.

algunos aspectos de su soberanía para ajustarse al nivel de la unión. Un proceso no ha llegado a su fin.

Algunas áreas sumamente específicas de la integración son la libertad de tránsito dentro de las fronteras de la Unión Europea y la administración de la seguridad fronteriza en sus límites exteriores. La idea detrás del Tratado de Schengen es la abolición de las fronteras interiores y el mejoramiento de la seguridad fronteriza en los límites externos. Por el momento no hay ninguna indicación de parte de los miembros del TLCAN para extender el tratado hacia un Área de Libertad (de tránsito), Seguridad y Justicia.

Con respecto a una expansión futura de la Unión Europea hay asuntos que pueden conducir a conflictos incluso entre los socios de la OTAN: Estados Unidos nunca ha dejado fuera de duda que, desde su punto de vista, en materia de seguridad la Unión Europea debería permitir el ingreso de la mayor cantidad de Estados europeos. La membresía para más Estados de los Balcanes, y especialmente la membresía plena de Turquía, promovería su integración al bloque occidental de libertad y seguridad, minimizando el peligro de un resurgimiento del comunismo en los Estados de Europa del Este, así como de un paso sin retorno de Turquía hacia el mundo musulmán luego de décadas de participación en la OTAN. Especialmente, desde el punto de vista de la Unión Europea, la membresía completa de Turquía podría propiciar algunas ventajas estratégicas, en particular en el ámbito económico, pero probablemente entrañe más riesgos y desafíos. No solo es un riesgo para la seguridad fronteriza, por ejemplo, tener fronteras comunes con Iraq, Irán y Siria. La Unión Europea se volvería automáticamente vecina de una de las regiones más peligrosas del mundo. Es un gran desafío además integrar una población musulmana de casi setenta y cinco millones en una población orientada hacia el cristianismo.

Los objetivos de libertad, seguridad y justicia son de vital importancia para los Estados miembro de la Unión Europea, para la Unión como tal y para los países de América del Norte. Se trata de valores expresados en las leyes fundamentales; respectivamente, en las constituciones de cada país, y en el caso de la Unión Europea, en forma de tratados internacionales. La implementación de esos principios, sin embargo, es divergente. Entre los miembros de la Unión Europea existe un nivel muy alto en ese sentido, particularmente en el caso de los quince Estados más antiguos. Algunos de los miembros más recientes en el Este de Europa reconocen, no obstante, que

aún hay carencias en su capacidad para respetar estos principios de acuerdo con sus constituciones y los tratados de la Unión, especialmente en materia de derechos fundamentales y justicia.

Al mirar hacia América del Norte no hay duda que la libertad, la seguridad y la justicia son los principios directrices para la elaboración cotidiana de políticas públicas. Ahora bien, parece que las condiciones para llevar estos valores a la práctica son muy diferentes. México se encuentra en vías de modernizar su sistema de justicia penal tanto a nivel federal como en el estatal. El objetivo principal parece ser reducir significativamente la impunidad y generar un proceso ante las Cortes que sea abierto al público y justo para las partes.

Para tener una idea clara de los retos en materia de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea y en los países de América del Norte debemos mirar de cerca cada uno de estos principios. Puede hacerse consultando el artículo 3, párrafo segundo, del Tratado de la Unión Europea: “La Unión brindará a sus ciudadanos un área de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en la que el libre tránsito de personas esté garantizado en conjunción con medidas apropiadas respecto de los controles fronterizos exteriores, asilo, migración, y la prevención y combate del crimen”.

La Unión comparte competencias en este ámbito con otros Estados miembro (Artículo 4, párrafo 2, (j) TFEU). Ahora bien, es necesario explorar un poco más en detalle el significado de “Libertad”, pues se refiere a cosas distintas en diversas sociedades y culturas:

- Libertad para trasladarse como hombre de negocios, trabajador o turista dentro del país e incluso a través de las fronteras externas del país de origen.
- Libertad de pensamiento, conciencia y religión (Artículo 10, Carta).
- Libertad de expresión e información (Artículo 11, Carta).
- Libertad de reunión y de asociación (Artículo 12, Carta).
- Libertad de las artes y las ciencias (Artículo 13, Carta).
- Libertad para elegir una ocupación (Artículo 15, Carta).
- Libertad de conducir un negocio (Artículo, 16 Carta).
- Libertad de votar o no votar
- Libertad de postularse para un cargo político
- Libertad con respecto a influencias externas o incluso amenazas.

¿Cuáles son los desafíos en el ámbito de esas “libertades” que deberíamos y podríamos superar juntos? Nunca debemos olvidar que ninguna de ellas es segura para siempre. Casi todos los Estados miembro de la Unión Europea han sufrido durante su historia por la falta de libertad, interna o externa; hace mucho tiempo o recientemente. Se debe de luchar por la libertad de forma permanente porque sus enemigos nunca se darán por vencidos en nuestro planeta. La libertad es el resultado de respetar la igualdad de los seres humanos y de los Estados; es la consecuencia de la solidaridad y el respeto por los intereses de los demás. Y esta es la razón por la cual se menciona y subraya la libertad en los Tratados de la Unión Europea como uno de los valores más destacados (Preámbulo, Artículo 2, 3 II EUV, Preámbulo de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y Título II).

Todos, en Europa o en América del Norte conocen muchos ejemplos de nuestra historia que nos enseñan que “la vigilancia es el precio de la libertad”. Este es el lema de la OTAN, de nuevo proveniente de la experiencia: dos guerras mundiales en un siglo y docenas de conflictos menores nunca habrían sucedido si las naciones hubieran cumplido las reglas de este lema a tiempo.

Aunque este dicho no sólo se relaciona con las amenazas a la libertad de los Estados. En cada aspecto de la libertad mencionado anteriormente debemos prestar atención a lo que sucede con esas libertades, en el hogar o en nuestro vecindario, en nuestro continente o en el de ustedes.

Por lo tanto, es crucial ser lo suficientemente abierto como para aceptar consejos, por un lado, y lo suficientemente valiente como para dar consejos, por el otro. Estas son y deberían ser las reglas de asociación, no sólo entre la Unión Europea y América del Norte. Reglas que deberían regir las relaciones entre las naciones de todo el mundo. No obstante, la condición previa para ello es confiar el uno en el otro y aún estamos lejos de haberlo logrado.

En este contexto no debe considerarse como una interferencia o incluso como un insulto si el Parlamento Europeo y la Comisión, preocupados a causa de la situación de la libertad de prensa en un Estado miembro, tratan de conseguirla. Como europeos y ciudadanos de EE. UU. o de Canadá, debemos aceptar las preguntas críticas de nuestro país sobre la libertad de tránsito de los migrantes. Ahora bien, deben permitirnos tratar de aportar información y nuestros argumentos sobre este tema. Y, finalmente, su país debería estar abierto, como lo está, a debatir, por ejemplo, sobre los derechos de las minorías y la sociedad civil en diversas áreas de su país.

Todos nosotros somos responsables de la libertad, cada cual en su área personal. “La experiencia enseña”: en la Constitución alemana de 1949 tenemos un artículo 20, párrafo 4, que me gustaría citar: “Todos los alemanes tienen derecho a resistir a cualquier persona que busque abolir este orden constitucional, si no hay otro remedio disponible”. Y esto se relaciona especialmente con todo tipo de libertad.

El término de “seguridad” también es ambivalente: existe el aspecto de la seguridad externa, que se tiene en cuenta cuando hablamos por primera vez sobre este tema. El Tratado de la Unión Europea trata este aspecto en el Título V:

La Unión definirá y perseguirá políticas y acciones comunes, y trabajará para lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de la relación internacional, con el fin de salvaguardar sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad (Artículo 21, párrafo 2 (a)), “Preservar la paz, prevenir conflictos y fortalecer la seguridad internacional” (Artículo 21, párrafo 2 (c)).

Para implementar este aspecto externo y global de la seguridad, la Unión Europea necesita socios en todo el mundo, porque la seguridad de los Estados, las naciones y sus ciudadanos está amenazada a nivel mundial.

La mayoría de ustedes recordarán que antes del levantamiento de la “cortina de hierro”, que había dividido al continente europeo por más de cuarenta años, la ubicación de la amenaza de la seguridad en aquellos días del llamado “mundo libre” era bastante clara. Vivíamos en un globo terráqueo, divididos en Oriente y Occidente, y permanentemente asustados por la “Espada de Damocles”, la catástrofe nuclear.

Parece que hemos superado esta confrontación de dos bloques, a pesar de algunas amenazas extrañas y siniestras, que nos llegan de vez en cuando desde Moscú, reminiscentes de los viejos tiempos.

Hoy tenemos que darnos cuenta de que la única amenaza de seguridad ha sido reemplazada por un conjunto de problemas, que no son tan fáciles de identificar:

- Debemos recordar que todavía existen conflictos muy conocidos y antiguos que se han vuelto aún más peligrosos: en el Medio Oriente, la guerra civil en Siria y las amenazas permanentes de Irán contra Israel, y en la Península Coreana los amagos de ataques nucleares contra Estados Unidos.

- No podemos reducir nuestra atención a esos conflictos. Debemos tener en cuenta que el terrorismo mundial, a menudo religioso o supuestamente de motivación religiosa, ha reemplazado a los conflictos entre Estados y naciones. Es casi imposible eximir a las regiones de esta amenaza terrorista e identificar los países de origen: Afganistán, Pakistán, Iraq e Irán. ¿O tenemos que darnos cuenta de que el terrorismo se ha infiltrado durante mucho tiempo en los países de destino, llevado a cabo por ciudadanos o inmigrantes? Es casi imposible luchar con éxito en esta batalla “asimétrica”.
- Tenemos que tener en cuenta que el terrorismo y el crimen organizado internacional ya están trabajando estrechamente unidos en todo el mundo: la migración indocumentada es la fuerza motriz; es el motor del terrorismo y del crimen organizado. Está muy cercanamente vinculada con el tráfico de drogas, el comercio ilegal de armas y el lavado de dinero a escala mundial. Esto significa que esos crímenes no se pueden combatir sólo a nivel nacional.

La seguridad internacional y global sólo puede garantizarse si la Unión Europea y América del Norte están listas para trabajar en estrecha colaboración:

- Tenemos que dejar claro, por ejemplo, que los conflictos en el Medio Oriente y en la Península de Corea son amenazas para todos nosotros, para los Estados Unidos y para la Unión Europea.
- Debemos reconocer que no existe una fórmula mágica para resolver el problema del terrorismo. Lo que necesitamos es un conjunto de diferentes medidas, porque el terrorismo no es estático; cambia su rostro y métodos con frecuencia. Los perpetradores y las víctimas, los motivos y los objetivos difieren de un país a otro. Hay conexiones mundiales entre asociaciones terroristas. La solidaridad internacional contra el terrorismo no es hermética. Por lo tanto, se debe dar la máxima prioridad a una cooperación aún mejor entre los Estados amenazados. Sé que esto es mucho más fácil de decir que de hacer. Todos sabemos que existe falta de cooperación, incluso con más frecuencia que la falta de voluntad. Ésta, sobre todo, es nuestra mayor debilidad en la lucha contra el terrorismo. Los terroristas y sus ayudantes aún se benefician con demasiada frecuencia de los secretos entre los socios; con demasiada

frecuencia se da la falta de confianza mutua. La evidencia sugiere que inclusive los socios que cooperan estrechamente en otros campos, por ejemplo en la lucha contra el crimen internacional organizado, tienden a ser muy cautelosos a la hora de combatir el terrorismo. Estos problemas a menudo bordean el área extremadamente delicada de la seguridad del Estado, donde a ninguno de ellos le gusta mostrar su mano.

Tenemos que tener en cuenta lo siguiente:

- Los terroristas necesitan reclutas de entre los partidarios de las organizaciones que los respaldan. Por lo tanto, debemos tomar la ofensiva política cuando se trata de la base ideológica del terrorismo, que puede incluir la prohibición de ciertas organizaciones particulares.
- Los terroristas necesitan dinero y apoyo logístico. Debemos privarlos de apoyo financiero. Es por eso que las medidas contra el lavado de dinero también son importantes en la lucha contra el terrorismo.
- Los terroristas necesitan armas, explosivos y otras sustancias para sus ataques. Por lo tanto, es necesario controlar el comercio de armas de manera más eficiente; se debe evitar el comercio ilícito de armas y tenemos que diseñar métodos para rastrear mejor el origen de los explosivos y otras sustancias.
- La lucha internacional contra el terrorismo requiere controles fronterizos. Obviamente, ello se aplica al ingreso a un país, pero también debemos cuidar mejor quiénes dejan nuestros países en el futuro. La libertad de circulación y la seguridad fronteriza no son incompatibles si se toman las medidas necesarias en las fronteras exteriores.
- El talón de Aquiles en nuestra lucha conjunta contra el terrorismo es el hecho absurdo de que existen Estados que no sólo toleran sino que también lo apoyan como un medio político.

Quien quiera ser exitoso en la lucha contra el terrorismo debe tener capacidad de permanencia, persistencia, resistencia y coraje. El terrorismo es tan fuerte como nuestra indecisión; nuestra concepción errónea de la tolerancia, nuestro oportunismo y nuestro fatalismo lo permiten. Los Estados Unidos de América están en primera línea en la lucha contra el terrorismo.

Tratando con el crimen organizado no debemos cometer el error de asumir que, por ejemplo, el tráfico de drogas en México es sólo un problema nacional y puede resolverse con medidas nacionales. Mientras el gran vecino del Norte no esté listo para admitir que los problemas de México en este campo con todas sus víctimas tienen su origen en su propio país, no tendrá éxito. Y los expertos saben desde hace años que las ganancias de estas organizaciones criminales se invierten en propiedades legales en Europa y en todo el mundo. Ello significa que necesitamos una cooperación aún más estrecha entre las agencias europeas, como Europol y Eurojust, por un lado, y las agencias nacionales mexicanas, canadienses y estadounidenses, como el FBI y la DEA. Esta cooperación debe realizarse sobre la base de la confianza recíproca y la igualdad.

Por debajo del aspecto externo de la seguridad también está el asunto interno de la seguridad, que fue abordado en el pasado por el tercer pilar del Tratado de Maastricht y ahora se destaca especialmente en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea:

La Unión se esforzará por garantizar un alto nivel de seguridad a través de medidas para prevenir y combatir el delito [...] y mediante medidas de coordinación y cooperación entre autoridades policiales y judiciales [...] así como a través del reconocimiento mutuo en materia penal y, de ser necesario, mediante la aproximación de las leyes penales (Artículo 67, apartado 3, del TFUE).

Todos los esfuerzos para garantizar la seguridad externa necesitan la disposición de todos los socios para tomar todas las medidas internas posibles. Eso significa que debemos fortalecer los organismos de seguridad nacional para promover la prevención, la investigación y el enjuiciamiento. En los Estados federales, como México, los Estados Unidos y Canadá, se necesita una cooperación inteligente de las respectivas agencias federales, regionales e incluso municipales. Lo anterior significa, ante todo, compartir información y coordinar medidas.

La protección de datos es muy importante para evitar el comercio ilícito de datos personales y la recolección y distribución no justificada de dichos datos por parte de las agencias de seguridad. Aunque dicha protección no puede significar salvaguardar a los delincuentes. Esto sería absurdo y contraproducente.

La implementación de los principios de libertad, justicia y cooperación internacional en estos temas conducen al área de la Justicia. Tras décadas de

debates, la Unión Europea decidió “facilitar el acceso a la justicia, en particular mediante el principio de reconocimiento mutuo de las decisiones judiciales y extrajudiciales en materia civil” (Artículo 67, apartado 4, del TFUE).

La justicia no es un fin en sí misma. Sin justicia, los objetivos de libertad y seguridad interna no pueden lograrse. El libre comercio, la libre circulación y todas las libertades y derechos fundamentales que garantizamos en nuestras Constituciones y en los Tratados de la Unión serían letra muerta sin justicia y sin el derecho de acudir a los tribunales en caso de disputa y la garantía de reconocimiento mutuo de las decisiones de la comunidad internacional.

Será una de las tareas más importantes y más difíciles de la asociación transatlántica encontrar un enfoque común para abordar los problemas de libertad, seguridad y justicia sin dañar la relación. No hay alternativa; de lo contrario, esta asociación seguirá siendo una amistad sin impacto en el curso de la historia mundial. Esto no debe suceder.