PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

18.11.2005

DOCUMENTO DE TRABAJO

sobre el Programa marco de seguridad y defensa de las libertades para el período 2007-2013

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

Ponente: Romano Maria La Russa

I. Evaluación general del Programa:

A. CONTEXTO GENERAL Y FINANCIERO:

"Dotar de pleno contenido a la ciudadanía europea, principalmente a través de la consolidación de un espacio de libertad, seguridad y justicia" constituye una de las tres prioridades definidas por la Comisión respecto a las perspectivas financieras 2007-2013. Desde la Cumbre de Tampere celebrada en 1999, la Unión ha trabajado intensamente en la construcción del espacio de libertad, seguridad y justicia, consagrado por el Programa de La Haya en 2004. Allí se indicaba claramente el imperativo de una mayor prevención y de una lucha intensificada contra las diferentes formas de delincuencia -en particular contra el terrorismo- y la acuciante obligación de que la cooperación en este ámbito pasara a una fase más operativa, lo que debería traducirse en un aumento considerable de la dotación financiera destinada a esta rúbrica en las nuevas perspectivas financieras.

El "paquete" presentado por la Comisión comprende tres programas marco ("Solidaridad y gestión de los flujos migratorios", "Derechos fundamentales y justicia", "Seguridad y defensa de las libertades") con una dotación financiera total de 7 154 millones de euros para el período de referencia. El programa general "Seguridad y defensa de las libertades" está dotado con 745 millones de euros, cuyo desglose actual prevé la asignación de 597 millones de euros al programa específico "Prevención y lucha contra la delincuencia", 137 millones de euros al programa "Prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo", y 10 millones de euros a créditos no disociados.

No obstante, hay que recordar que en el caso del programa "Seguridad y defensa de las libertades", sujeto simplemente a consulta, la dotación financiera se decide sobre una base anual en el marco del procedimiento presupuestario; por consiguiente, si el Parlamento se propone ejercer un control efectivo sobre este programa, deberá realizar una vigilancia constante a tal fin.

B. UN FUNDAMENTO JURÍDICO HÍBRIDO:

Los dos objetivos principales que componen el programa general "Seguridad y defensa de las libertades" tienen fundamentos jurídicos diferentes:

- el primero, en materia de prevención y lucha contra la delincuencia, tiene tres ejes temáticos -mantenimiento del orden, prevención de la delincuencia y criminología, protección de los testigos y de las víctimas- y se basa en los artículos 30, 31, 34 (letra c del apartado 2) y 39 del Tratado de la Unión Europea.

- el segundo, relativo a la prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo, concede especial atención a la elaboración de un marco y de un conocimiento técnico específico en la materia, y tiene como fundamento jurídico el artículo 308 del Tratado CE.

Esta doble naturaleza jurídica es la única razón de que el asunto se haya dividido en dos textos -que, por otra parte, son muy complementarios entre sí, especialmente en cuanto la lucha

antiterrorista- basados en dos fundamentos jurídicos distintos, sujetos a la consulta del Parlamento en ambos casos.

C. OBJETIVOS GENERALES:

Los objetivos principales de la propuesta de la Comisión son la puesta en marcha de una cooperación operativa eficaz, tanto en materia de lucha contra el terrorismo –incluidas las consecuencias del mismo- y la delincuencia, como en materia de refuerzo de su prevención.

Se trata fundamentalmente de:

1) en el caso del programa "Prevención y lucha contra la delincuencia":

- desarrollar la coordinación, la cooperación y la comprensión mutua entre las fuerzas policiales, las demás autoridades nacionales y los servicios competentes de la Unión Europea,

- evaluar las medidas legislativas y políticas adoptadas a nivel europeo, por lo que respecta a su aplicación y eficacia,

- promover asociaciones y estrategias de los sectores público y privado en materia de prevención de la delincuencia, estadísticas y criminología, así como en materia de protección de las víctimas y testigos de actos criminales.

2) en el caso del programa "Prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo":

- hacer posible el establecimiento de un enfoque coordinado de los Estados miembros en materia de prevención, preparación y gestión de las crisis y de sus consecuencias frente a las amenazas terroristas potenciales y reales,
- proceder a operaciones de recuento y evaluación, en los sectores público y privado, de los puntos vulnerables que subsisten a nivel de la Unión,
- concentrarse en la integración de aspectos específicos de seguridad e intervención policial en el sistema de alerta rápida y gestión de las crisis.

El valor añadido de estos instrumentos consiste en que crean las bases de una cooperación eficaz entre los cuerpos de seguridad y las demás autoridades competentes, con la finalidad de que los Estados miembros estén en condiciones de establecer unos niveles mínimos de medidas de protección contra la delincuencia y la amenaza terrorista. El objetivo final es eliminar todos los puntos débiles de la Unión y de sus infraestructuras críticas que pudieran ser aprovechados por la delincuencia organizada.

II. Los requisitos esenciales: claridad y coordinación

A. CLARIFICACIONES NECESARIAS:

...SOBRE EL CONTROL QUE EJERCE EL PARLAMENTO:

Este nuevo programa marco representará un progreso importante si demuestra, conforme al

enfoque global de la Comisión, su capacidad de racionalización y de simplificación de la situación actual, caracterizada por una multitud de pequeñas líneas presupuestarias que impiden, de hecho, lograr una eficacia máxima.

Es necesario, sin embargo, tener una idea clara de las consecuencias de dicho enfoque sobre el control político y presupuestario que ejerce el Parlamento Europeo: la Comisión debe presentar propuestas concretas para garantizar la defensa de las libertades fundamentales y asegurar que el Parlamento Europeo tenga la posibilidad de un verdadero control democrático sobre el conjunto del programa; teniendo en cuenta que, tal como se subrayó en los encuentros interparlamentarios de los días 17 y 18 del pasado mes de octubre, en nuestros Parlamentos nacionales y en el Parlamento Europeo recae la responsabilidad de ejercer un control encaminado a evitar que la legítima preocupación del Consejo por dar una respuesta adecuada a las amenazas modernas se convierta en sí misma en una amenaza contra las libertades individuales.

- *Así pues, ¿qué garantías se ofrecen al Parlamento Europeo, el cual se propone firmemente ejercer esa misión, especialmente en materia antiterrorista, en un marco que permita una acción transparente, eficaz y proporcionada?*

...SOBRE LAS MEDIDAS DE GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS:

La descentralización de la aplicación del programa general tiene especial importancia, por lo que debe ir acompañada de mecanismos de gestión adecuados: se deben prever o adaptar las normas en materia de verificación, de control y de evaluación, al igual que -por mor de la transparencia- el acceso a los resultados y su difusión entre los actores operativos. Una dimensión crucial de la evaluación y del funcionamiento de los programas radica en la comunicación eficaz y dentro de plazos "útiles" con el conjunto de servicios (públicos o privados) e instituciones nacionales y comunitarias que actúan en materia de lucha contra la delincuencia y el terrorismo.

Las disposiciones comunes en el ámbito de la gestión deben facilitar la ayuda que aportan los Estados miembros a los proyectos innovadores susceptibles de ser transferidos al nivel europeo, con el consiguiente efecto palanca; de ahí que su aspecto comunitario -o, en su defecto, centralizado- resulte crucial.

- *En consecuencia, es legítimo preguntarse si la Comisión ha previsto (o descartado, y en ese caso ¿por qué?) la creación de una Agencia ejecutiva para gestionar estos programas.*

B. LA APUESTA DE LA COORDINACIÓN:

EL NIVEL DE COORDINACIÓN DE LAS MEDIDAS...

Tanto en el sector público como en el privado, las infraestructuras críticas constituyen un campo especialmente vulnerable, en el cual se concentra la Comisión a través de un gran número de iniciativas recientes o de próxima adopción. Son iniciativas tendentes a desarrollar un marco y un conocimiento técnico especial en materia de seguridad, que van más allá de los conceptos generales de protección civil, y de desarrollo de planes de intervención adecuados sobre la base de estándares técnicos comunes.

Asimismo, el programa "Prevención y lucha contra la delincuencia" prevé un refuerzo de la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de hacer cumplir la ley y otros órganos competentes de la Unión (en particular EUROPOL y CEPOL) a fin de responder a la necesidad de un intercambio rápido y eficaz de informaciones críticas.
Es evidentemente que la apuesta principal de programa, la clave de su eficacia real, radica en su relación operativa y su posible articulación con los otros instrumentos principales de la estrategia global que debe presentar la Comisión antes de finales de 2005.

Pensamos fundamentalmente en el centro de coordinación de crisis ARGUS y en su sistema de alerta rápida (que gestionará las operaciones coordinadas de reacción inmediata, comunes a todos los tipos de catástrofes, y pondrá en común todas las redes de comunicación de alerta sobre amenazas contra la seguridad y la salud pública), pero también en los instrumentos que completan la estrategia del Consejo y de la Comisión en materia de prevención, preparación y respuesta ante ataques terroristas:

1. el Programa europeo para la protección de las infraestructuras críticas (EPCIP), cuyo objetivo se encuadra plenamente en el doble marco de estros programas específicos, ya que comprende medidas preventivas de peritaje y diagnóstico, así como de protección de emplazamientos,
2. la red de alerta para las infraestructuras críticas (CIWIN).

- *Es legítimo preguntarse, ante esta multiplicación de instrumentos que corren el riesgo de superponerse, por qué la necesidad de una visión global del problema no ha llevado a la Comisión a proceder a una reorganización de sus iniciativas en un solo programa de "Protección civil contra las grandes catástrofes"*

- *¿Podría asegurarnos la Comisión que habrá cierta coherencia en la conducción? Ya que ¿de qué sirve concentrar y simplificar el tablero de mandos si el volante lo llevan varios?*

...Y SUS REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS:

- *En estas condiciones, ¿cómo puede establecerse una relación seria de coste/eficacia mientras siga sin determinarse el perímetro exacto del programa?*

La Comisión parece avanzar lentamente por la vía de la clarificación, y si en el momento actual parece excluir la integración financiera de ARGUS y contemplar seriamente la del EPCIP en el presente programa, no se nos ha facilitado ninguna información definitiva a ese respecto. Esta doble respuesta condiciona en gran medida, sin embargo, la apreciación de la dotación financiera que se le asigna, y la Comisión haría bien en aclarar estas dos cuestiones.

Sabemos ya, por lo que respecta al segundo programa "Prevención y lucha contra la delincuencia", que aun estando mejor dotado la escala de los recursos se ha evaluado principalmente sobre la base de los programas de financiación precedentes, como AGIS, cuyo éxito fue de tal magnitud que en 2003 apenas pudo atender un tercio de las solicitudes que recibió.

- *¿Cuál es, por otra parte, el ámbito exacto de las asociaciones del sector público y*

privado que puede cubrir este programa?

- *Si los Estados miembros tienen la responsabilidad de financiar la puesta en marcha de las nuevas normas de seguridad en las infraestructuras críticas que están a su cargo, ¿quién asumirá esa responsabilidad cuando algún operador privado que sea objeto de un diagnóstico negativo se declare técnica o financieramente incapaz de proceder a dicha actualización de nivel?*

Por consiguiente, el debate no se cristaliza sobre lo que está claramente definido en estos dos programas específicos, sino sobre **una opción de importancia capital**: dejarles como única prerrogativa suplementaria un papel de "recogedor" financiero de iniciativas comunitarias (cuya naturaleza jurídica es confusa o híbrida) en materia de protección civil, o bien incluir en su ámbito determinadas medidas "punteras" como ARGUS y EPCIP.

- En el primer caso, no nos imaginamos a la Comisión apartándose de sus primeras estimaciones financieras, que, por lo que respecta al programa "Prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo, raya en lo anecdótico.
- Pero en el segundo caso, tendrá pocas posibilidades de credibilidad y eficacia sin un aumento considerable de los importes asignados; un aumento que no puede provenir de una disminución de las cantidades destinadas a los otros programas generales de la Comisión, "Derechos fundamentales y justicia" y "Solidaridad y gestión de los flujos migratorios", sino, por el contrario, de un aumento global de la dotación financiera tal como se reclama en el informe BÖGE, apoyado por la opinión DEPREZ en la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior.

CONCLUSIÓN:

La Comisión ha vuelto decididamente la espalda al inmovilismo y su esfuerzo global, de acuerdo con las conclusiones del Consejo, para reforzar y racionalizar un dispositivo europeo integrado de gestión de las crisis (incluido el terrorismo) debe acogerse favorablemente; aunque queda por concretar el proyecto mediante la presentación, antes de finales de año, de una estrategia global coherente, homogénea, legible y potencialmente eficaz.

La apuesta es de gran magnitud, porque la gran sensibilidad de la opinión pública ante los diferentes tipos de catástrofes proporciona a la UE la oportunidad de resaltar sus capacidades de iniciativa, organización y solidaridad, así como el aporte de una verdadera "plusvalía" visible cotidianamente en su aspecto de prevención, vital en caso de urgencia declarada.