



Libertad y seguridad en un contexto global

Jaime Rossell Granados

Catedrático de Derecho eclesiástico, Universidad de Extremadura, España
rosgran@unex.es

La obra que a través de estas líneas se presenta compendia diferentes reflexiones sobre el impacto que está desplegando el terrorismo en el Estado de Derecho, que está obligado a adoptar todas las medidas necesarias para prevenirlo y perseguirlo, sin menoscabar el ejercicio de los derechos fundamentales inherentes a todos sus ciudadanos, más allá de lo estrictamente necesario en una sociedad democrática.

La transformación que en las últimas décadas ha acompañado al terrorismo de su condición de amenaza local a su conversión en fenómeno global, constituye el primordial problema de seguridad que comparten todos los gobiernos occidentales en este momento. En este contexto, el radicalismo islámico en sus diferentes formas, se percibe como la principal amenaza para la sociedad actual.

Desde el punto de vista de su naturaleza, el *yihadismo* se aparta de las características clásicas (motivación, objetivos y *modus operandi*) que compartían las bandas terroristas que marcaron la historia de la segunda mitad del siglo XX (ETA, IRA, OAS, entre otras). Esta diferencia ha exigido una adaptación de los instrumentos empleados por las sociedades democráticas, tanto para prevenir los atentados, como para perseguir a los terroristas. Así, tras el 11-S, y a medida que los episodios violentos se fueron replicando en distintas ciudades europeas (Madrid, Londres, París, Moscú, Bruselas, Niza, Berlín, Barcelona), los Estados han optado por endurecer sus políticas en materia de seguridad incrementando, especialmente, la adopción de medidas preventivas que no siempre son plenamente respetuosas con los derechos fundamentales. En Europa el contraterrorismo ha recuperado protagonismo y se ha convertido en un punto clave de la estrategia política común de la UE, tanto en materia de seguridad como de defensa.

En esta línea de actuación la política de los Estados propicia la implantación de mecanismos limitativos de los derechos de sus ciudadanos con un doble objetivo: en primer lugar, preservar la seguridad; y, en segundo lugar, atender la creciente demanda social que exige una mayor capacidad preventiva a los poderes públicos. No se discute que la adopción de estas medidas preventivas o represivas sea necesaria en una sociedad democrática, pero si se recuerda que su encaje debe producirse, siempre, desde el respeto a los derechos fundamentales.

El estudio de la cuestión planteada se aborda a lo largo de la obra a través de nueve capítulos que destacan los supuestos de conflicto y plantean diferentes posiciones.

En el capítulo I, el Prof. Fernández realiza un análisis de los principales desafíos que en materia de seguridad se plantean en las sociedades actuales, y una aproximación a las medidas que pueden adoptar los Estados para preservarla. El punto de partida es el carácter prevalente que se otorga

a la seguridad como elemento para limitar o restringir el ejercicio de los derechos fundamentales, y justificar así la adopción de una determinada política legislativa. Desde esta perspectiva, el autor ofrece una síntesis crítica sobre la legitimidad de las medidas adoptadas en nombre de la seguridad, destacando que la clave radica en el correcto manejo del principio de proporcionalidad por parte de los decisores públicos, tanto a la hora de legislar, como a la hora de solventar un caso práctico que deban enfrentar. En esta línea realiza un recorrido selectivo por las situaciones conflictivas que inciden en la seguridad; y analiza los principales derechos fundamentales que se ven afectados por las medidas adoptadas para protegerla. En último lugar presenta un *excursus* sobre las respuestas que en los últimos años ha ido adoptando el Estado español ante los diferentes casos que se han planteado.

En el capítulo II, el Prof. González-Varas describe la evolución que han experimentado las medidas adoptadas por las instituciones de la UE ante la amenaza terrorista hasta la concreción de su posición actual. Este recorrido muestra que las actuaciones de la UE en este ámbito han transcurrido en torno a tres vías paralelas: las medidas de carácter preventivo, las medidas represivas y la cooperación. En el ámbito de las medidas represivas las principales preocupaciones de la UE son evitar la financiación de los grupos terroristas, y controlar los flujos migratorios. En el marco de las medidas represivas el objetivo principal es armonizar la definición del terrorismo en todos los Estados miembros, y aproximar las legislaciones penales nacionales en materia de tipificación y sanción de otros delitos relacionados (discurso de odio, racismo y xenofobia). La cooperación, por su parte, se configura como una vía transversal esencial, tanto en la eficacia de las medidas preventivas como de las represivas. Se expone así que la UE ha enfocado este punto desde tres perspectivas: la cooperación institucional, la cooperación internacional y la cooperación al desarrollo. Y que, a través de ellas, lo que se pretende es, por una parte, evitar la proliferación de iniciativas terroristas y, por otra parte, comprobar el modo en que se desarrollan las relaciones de la UE con terceros, a efectos de impedir que otros lugares se conviertan en caldo de cultivo del radicalismo violento.

En el capítulo III se abordan las reformas legislativas aprobadas por los Estados miembros de la UE para hacer frente al terrorismo, prestando especial referencia a la situación española, y haciendo hincapié en la repercusión que estas medidas están teniendo en los derechos fundamentales de los ciudadanos. A lo largo de su estudio, la Prof^a. Soriano describe el impacto que ha tenido en la sociedad europea la sucesión de atentados terroristas, concluyendo que esta circunstancia “de amenaza permanente” ha generado una sensación de vulnerabilidad e inseguridad, y ha propiciado la adopción de una “política del miedo”, que conlleva la aceptación de recortes de derechos en favor de la seguridad. En el contexto descrito destaca que la amenaza no se percibe ya sólo como una amenaza física, sino también como una amenaza cultural e identitaria, lo que ha desembocado en un auge del racismo, la xenofobia y la legitimidad social de la desigualdad. Esta última cuestión resulta especialmente preocupante para las organizaciones internacionales que, en sus respectivos ámbitos (Consejo de Seguridad de la ONU y UE), han adoptado diferentes medidas al respecto. Al analizar la situación española se destacan tanto la transposición de la normativa de la UE en materia de terrorismo; como la tendencia hacia lo que se ha denominado política de “securitización”, que impregna los cambios legislativos y, en la práctica, comporta un incremento notable de las restricciones en el ejercicio de los derechos fundamentales. Concluye la autora realizando un análisis de constitucionalidad de las medidas específicas adoptadas por el Estado español en aras de preservar la seguridad pública.

En el capítulo IV, la Prof^a. Roca analiza la eventual adopción en España de una medida concreta como consecuencia de un ataque terrorista: la suspensión del CEDH. La autora se pregunta si podría declararse la suspensión del CEDH sin que, con carácter previo, se hubiese declarado la suspensión de los derechos fundamentales garantizados en la CE. Se plantea asimismo si para declarar esa suspensión sería necesaria la aprobación parlamentaria en los términos previstos por el art. 94 de la CE; y qué consecuencias tendría para la interpretación de los derechos fundamentales una eventual suspensión del CEDH sin declaración previa de los estados de excepción o sitio, si ello fuera posible. Desde la perspectiva de la relación entre el ordenamiento español y las obligaciones internacionales asumidas por el Estado español, la autora analiza la jurisprudencia europea sobre la aplicación del art. 15 del CEDH, y concluye que ha evolucionado hasta considerar que el TEDH puede examinar, no tanto las circunstancias que motivan a un Estado a aplicar la cláusula de derogación del CEDH, cuanto la interpretación y correcta o incorrecta aplicación del art. 15 del CEDH por parte de los órganos nacionales. Al analizar el Derecho español al objeto de establecer el procedimiento adecuado para la aplicación de la cláusula de suspensión, plantea que en la CE cabrían tres posibilidades: la previa declaración del estado de excepción o sitio; la vía establecida en el art. 116.3; y la contemplada en el art. 94.1 c). El estudio finaliza con una síntesis comparativa entre los efectos que despliega la declaración del estado de alarma en Francia y en España.

En el capítulo V la Prof^a. Combalía aborda las restricciones a la libertad religiosa que se aprecian tanto en la política legislativa rusa, como en las resoluciones judiciales que la interpretan. La aproximación a este régimen jurídico despierta interés, tanto por el protagonismo creciente que el país está teniendo en el panorama geopolítico internacional, como por la influencia que ejerce en otros países de su entorno (Turkmenistán, Uzbekistán, Kazajistán, Kirguistán o Tayikistán), que están adoptando normas similares sobre la materia. Para explicar el marco jurídico ruso en materia de libertad religiosa, la autora realiza una aproximación al concepto de “seguridad espiritual”, y una síntesis comparativa con el de seguridad pública para analizar sus principales diferencias. A continuación, aborda tres cuestiones directamente relacionadas con la restricción de la libertad religiosa en virtud de la seguridad: quienes son los principales destinatarios de las restricciones al ejercicio de la libertad religiosa; cuáles son los aspectos concretos de la libertad religiosa que se restringen; y cuáles son los verdaderos motivos por los que se restringe esta libertad. Concluye la autora que las limitaciones a la libertad religiosa de los grupos no tradicionales que se acometen por el gobierno en nombre de la seguridad, persiguen realmente un fortalecimiento de la identidad nacional rusa de la cual se entiende que forma parte la identidad religiosa, fundamentalmente de la Iglesia ortodoxa.

En el capítulo VI la Prof^a. González se centra en la situación que presentan los menores extranjeros que se desplazan solos, como consecuencia de la polarización que el debate sobre los flujos migratorios irregulares ha sufrido en el diseño de las políticas de seguridad nacional, y que se ha planteado en torno a dos cuestiones: considerar estos movimientos de población como amenaza o desafío a la seguridad de los países receptores; y analizar la respuesta que ha ofrecido la UE desde la perspectiva de la efectividad de los derechos humanos universales. El objeto del estudio es, por tanto, determinar en qué medida la consideración de la inmigración irregular como desafío para la seguridad nacional, incide en la efectiva protección de estos menores de edad desde el punto de vista jurídico, social y asistencial, y, en definitiva, en la consideración de su interés como superior frente a otros bienes con los que pueda producirse un conflicto. En términos prácticos, el problema de estos menores se plantea en una doble perspectiva jurídica: la de la extranjería y la del sistema de protección de menores. Explica la autora que estos planos no siempre se pueden

compatibilizar y suscitan, en su aplicación, serias dudas sobre determinadas actuaciones de las entidades y organismos responsables de garantizar su atención y sus derechos. En el primer plano, los procedimientos de determinación de la edad ya que es, precisamente, la edad lo que marca la entrada del inmigrante en el sistema de protección de menores o en los procedimientos de extranjería. Y, en el segundo plano, el funcionamiento del sistema de protección, analizado desde el punto de vista de los problemas que suscita la evidente insuficiencia de los recursos destinados a su atención residencial; el cese de la tutela y los claros déficits que se observan para garantizar sus derechos. Concluye la autora que se desprende una colisión entre las políticas de contención y regulación de la inmigración irregular como asunto de seguridad nacional, y las políticas de protección a la infancia extranjera.

En el capítulo VII, la Prof^a. Perales realiza un análisis crítico sobre la relación que se observa entre los episodios de odio y la discriminación por motivos religiosos, y el terrorismo fundamentalista. El origen de esta relación se sitúa a su juicio en la década de los sesenta del pasado siglo, y su consolidación en los acontecimientos que se sucedieron hasta el 11-S, que propiciaron la creación de ordenamientos jurídicos particulares y despojaron al derecho de su universalidad y, por tanto, de su esencia. Tendencia ésta que, en la actualidad, parece estar revertiéndose en Europa a través de las políticas legislativas adoptadas por los distintos Estados en materia de seguridad. Ante esta coyuntura la autora plantea a modo de reflexión si la pretensión europea es lograr una justicia más universal, que conlleve el resurgimiento de un Derecho común al objeto de promover la recuperación de una identidad europea, y la defensa de unos principios y valores occidentales comunes. Apunta también las consecuencias que esta política armonizadora habría podido desplegar en las comunidades de inmigrantes residentes en Europa, que no comparten los valores y principios europeos, y se consideran discriminados al comprobar que los países de acogida son reacios a recoger en sus legislaciones ciertas cuestiones relevantes para su vida (relevancia de la religión en el espacio público, poligamia, simbología religiosa, etc.). En último término concluye la autora que, aunque la religión no es competencia de los gobiernos, no parece aceptable que la legislación pueda proteger, bajo el paraguas de una cierta apariencia religiosa, situaciones intolerantes, racistas, xenófobas o sexistas.

En el capítulo VIII la Prof^a. Godoy toma como punto de partida la relación que se establece entre el terrorismo como fenómeno global y los medios de comunicación; relación que ha llegado a ser calificada de simbiótica, puesto que en la ecuación los medios ocupan un papel relevante al convertir los atentados terroristas en asunto de especial interés, y utilizarlos a su vez para lograr mayores cuotas de audiencia. En una línea similar, analiza también la participación que tienen los medios en la construcción de una imagen del Islam que tiende a identificarse con el terrorismo y la *yihad*, y propicia la difusión de estereotipos étnicos y culturales sesgados sobre los árabes y los musulmanes. Desde otra perspectiva destaca que, de forma directa o indirecta, los medios de comunicación están sirviendo como herramienta para implementar políticas estatales o supranacionales restrictivas de derechos, puesto que la difusión masiva de los actos terroristas genera sensación de alarma e inseguridad en la opinión pública y, por tanto, justifica su adopción por los gobiernos, y facilita su aceptación por los ciudadanos. Desde este contexto la Prof^a. Godoy aborda de forma específica la incidencia que tienen las medidas preventivas, que se adoptan por parte de los Estados para garantizar la seguridad, en el ejercicio de la libertad religiosa, haciendo especial hincapié en el impacto que producen en los fieles de la religión islámica por la mayor carga identitaria que presenta; y, a título conclusivo, sintetiza la posición adoptada por el TEDH ante estas restricciones de la libertad religiosa por motivos de seguridad.

En el capítulo noveno y último de la obra, la Prof^a. Martín reflexiona sobre el origen del terrorismo *yihadista* y la posibilidad de que exista una especial relación entre su identificación religiosa y el tipo de protección que los ordenamientos occidentales actuales otorgan a la conciencia. El método empleado por la autora es el análisis comparativo entre la protección que se brinda a la conciencia por parte del Derecho canónico (confesional), a través de la flexibilización en la aplicación e interpretación de la norma, y la protección que se otorga por parte del derecho estatal que, básicamente, se concreta en la figura de la objeción de conciencia. En el curso de su exposición concluye la autora que es necesario reconducir la interpretación de la laicidad estatal hacia una neutralidad de las instituciones estatales ante las distintas opciones religiosas presentes en la sociedad. Apartándose, por tanto, de la interpretación actual que parte del presupuesto que condiciona la laicidad de los Estados a la exigencia de actuar como si Dios no existiese, y pretende trasladar esa idea de laicidad al diseño de la sociedad que no tiene por qué ser laica, ni tiene por qué conformarse ni comportarse en público como si Dios no existiera.

Como podrá comprobar el lector, son numerosas las aportaciones, reflexiones e ideas que transmiten los autores sobre el tema objeto de estudio; todas argumentadas y fundadas en la evolución histórica, en opiniones doctrinales, y en pronunciamientos jurisprudenciales recaídos sobre la materia. No menos destacables resultan tanto la actualidad e interés de las cuestiones abordadas, como el método empleado para tratar los distintos aspectos que se someten a análisis, y que constituyen una aportación que pretende suscitar debate y crítica. La obra aborda el tema escogido en profundidad y de forma rigurosa, y tiene como objetivo principal incitar a la reflexión y promover la adopción de posiciones ponderadas ante uno de los principales dilemas que aborda el derecho en la actualidad: proteger la convivencia de todos sin menoscabar libertades ni amenazar nuestra democracia.

Información Adicional:

Título: Libertad y seguridad en un contexto global

Autor: Olaya Godoy (Coord.)

Editorial: Dykinson

Año de edición: 2020

Páginas: 286

ISBN: 978-84-1324-808-0