

LA NUEVA POLITICA DE LA UNION EUROPEA

JOÃO AMORIM ESTEVES

Teniente Coronel de Infantería
Jefe de la Sección de Operaciones

EN razón del tema que le fue atribuido a la GNR, Quinto Panel –LA FRONTERA SUR DE EUROPA: UN DESAFIO COMUN–, y habiendo sido mi persona en calidad de Jefe de la Sección de Operaciones de la Brigada Fiscal y Oficial Superior de la Guarda, indigitada para el tema en debate por el General, Comandante General, se hizo necesario proceder a una pesquisa documental orientada al tema en debate aunque, para un Oficial de la Brigada Fiscal sería quizá más fácil hablar sobre el Tercer Panel "TRAFICOS ILICITOS EN LA FRONTERA SUR DE LA UNION EUROPEA".

Sin embargo, y aunque no se puede concluir que nuestra experiencia sea tan vasta como la que es propia de los especialistas con una dedicación exclusiva, nos parece útil divulgar algunas ideas que se fueron desarrollando, reteniendo e integrando en el ejercicio y en el conocimiento que tenemos de esta materia.

Para comenzar, se nos ponen dos cuestiones metodológicas: una de cariz genérico referente al contenido del análisis en relación al desafío común y orientada especialmente a los problemas de seguridad, libre circulación de personas y bienes en la Unión Europea; y la otra, relativa a la forma de aproximación al problema en particular.

En lo que se refiere a la primera, nos parece claro que este tipo de análisis deberá incluir siempre la caracterización del contexto en que los actores están situados, la caracterización de éstos por la enumeración de sus atributos más esenciales, la identificación de los intereses en juego, la relación de poderes en presencia y el papel que cabe a la Unión

Europea y a Portugal desempeñar, teniendo obviamente en cuenta los límites y el tiempo de que dispone.

En lo referente a la segunda cuestión, el asunto se reduce a optar por considerar la globalidad del problema para la UE, o por tratar cada uno de los conjuntos de problemas, de forma individual y aislada.

En teoría, sin embargo, se adoptará la aproximación global a pesar de la diversidad de intereses existentes aun tratándose de un desafío común.

ASPECTOS ESTRATEGICOS

Esbozo de los contornos del espacio geográfico

La frontera sur de Europa limita en toda su extensión con la cuenca del Mediterráneo que va desde Gibraltar al extremo este del Mar Negro. Se trata de un "mar entre tierras", con pequeños compartimentos naturales que se constituyen en pequeños mares definidos por islas y penínsulas rodeadas de cadenas montañosas que hacen de separación con el interior de Europa al norte, y con el desierto al sur.

La extensión del Mar Mediterráneo hasta la entrada del Mar Negro es de 3.800 kms., siendo su anchura máxima de 800 kms. Existen varios estrechos de importancia internacional, siendo los considerados como más importantes el de Gibraltar, el de Suez y el del Bósforo, de los cuales referiremos algunos aspectos:

Gibraltar tiene 48 kms. de largo y 13 de ancho. La lucha por el control del estrecho tiene antecedentes históricos indicadores de su enorme importancia relativa a los accesos y salida del Mediterráneo. El castillo que le dio el nombre (Jebel-al-Tasik) fue construido con ocasión de su travesía, en el 711, por los invasores árabes con el objeto de mantener abierta la línea de comunicación con el apoyo de la retaguardia. Después de la Guerra de Sucesión española fue capturado por ingleses y holandeses, siendo colonia de la Corona británica desde 1830. Fue punto de reabastecimiento durante la primera guerra mundial y desde 1937 sirve de base a la Royal Air Force. Debido a la insistencia española, el

Comité Permanente de la ONU (de los 24), en sesión de 5 de noviembre de 1964, convidaba al Reino Unido a entrar en negociaciones con España con objeto de encontrar una solución negociada para el problema. Desde entonces han existido negociaciones entre las dos potencias, existiendo un contencioso en torno a la cuestión, de relativa complejidad, merecedor de análisis específico.

El Canal de Suez une Port Said al Mar Rojo. Es un canal artificial, con una extensión de 172 kms. Fue inaugurado por la Reina Victoria en 1869. En 1956 fue nacionalizado por Egipto, y de esta circunstancia resultó una crisis protagonizada por Francia y el Reino Unido, con la intervención de las dos grandes potencias, Estados Unidos y Rusia.

El canal estuvo cerrado por un largo período de tiempo con destrozos de navíos, habiendo sido reabierto a la navegación el 15 de junio de 1975 en la secuencia de acuerdos entre Egipto e Israel.

El Estrecho del Bósforo, que une el Mediterráneo al Mar Negro, tiene una extensión de 21 kms. y cerca de 1.600 metros, en media, de ancho. La Convención de Montreux, firmada el 20 de julio de 1936, regula el paso en los estrechos del Bósforo y los Dardanelos, imponiendo restricciones al paso de navíos de guerra, de acuerdo con procedimientos relativamente rígidos en relación a Turquía.

Por estos estrechos mediterráneos pasa una navegación muy importante, siendo más del 90 por 100 de los navíos petroleros.

La problemática jurídica asociada a la configuración geográfica asume en el Mediterráneo una relevancia significativa. Por lo pronto, se trata de un mar semicerrado en que las soberanías pueden colidir con relativa facilidad y en que existe una exigencia muy fuerte de libre tránsito por parte de potencias no costeras, lo que se traduce, por sí mismo, en un potencial conflictivo grande.

Las dificultades en la aplicación del derecho marítimo, límites del mar territorial y de la zona contigua, las zonas económicas exclusivas, producen conflictos reales, como ocurre por ejemplo entre Grecia y Turquía por la pro-

ximidad de las islas griegas a la costa turca, o entre Libia y Túnez por la definición del mar territorial y la explotación de los recursos "off-shore".

DIFERENCIAS

Una vez efectuado este esbozo relativo a los contornos del espacio geográfico, pasaremos a una breve revista sobre los diferendos potenciales que prevalecen en este sentido.

Las diferencias entre los atributos de los actores, cuando mutuamente asumidas crean actitudes de oposición que asociadas a las respectivas capacidades y a las circunstancias ambientales de cariz social, económico y político, forjan intereses opuestos y son motivo de multitud de conflictos.

La cuenca del Mediterráneo que se está considerando comprende una serie de países costeros donde se verifica una gran diversidad de actitudes, de creencias, de poderes y de problemas. Son razas diferentes, religiones diferentes, diferentes alfabetos y lenguas, diferentes estructuras sociales y políticas que se confrontan desde tiempos ancestrales. De esta constatación se desprende que deberá ser **sobre esta diversidad donde se deberá buscar la unidad en la acción, en el sentido de la cooperación, de la paz y del desarrollo**. Ignorar la diversidad y buscar una estrategia única, basada en un conjunto de valores unilateralmente definidos, nos parece ser una acción poco realista, destituida de todo sentido práctico y de eficacia dudosa. **El Mediterráneo es una de las zonas del mundo con mayor intensidad conflictiva**, de violencia conocida, y para reducirla será necesario intentar comprender la raíz de esos conflictos.

Es grande el desnivel del **producto bruto per cápita** entre, por ejemplo, los países de la Europa del sur y los del otro margen.

La heterogeneidad, desde el punto de vista económico y demográfico, con las correspondientes implicaciones de orden social y política, es percibida por las poblaciones del sur como una **injusticia que es necesario reparar**. Tal vez sea éste el principal factor de **desestabilización en el Mediterráneo**. Por otro lado, los desequilibrios internos, cuya

mayor expresión es la desertización de las áreas agrícolas y la fuerte corriente de urbanización sin un crecimiento económico compatible, eleva los niveles de conflictividad y coloca la lideranza política en situaciones difíciles contribuyendo a una aceleración de los factores de riesgo.

PROBLEMAS MAS IMPORTANTES

De forma general, podremos considerar como problemas más importantes los que se desprenden de los países árabes y de su relación con Israel, los problemas del Líbano, los problemas entre Grecia y Albania, entre Grecia y Macedonia y los resultantes de la desintegración de Yugoslavia. Es evidente que la revolución iraní y los problemas de las minorías tiene sus reflejos en el área, pero deberán ser analizados en otro contexto. La fragmentación del ex imperio soviético, con los movimientos centrífugos y centripetos de que resultan ajustes de los estados con las naciones, tiene también un efecto en la seguridad, pero admitamos que ese efecto es indirecto por la inestabilidad que provoca por el efecto contagio, por las migraciones y por el apoyo y consiguiente involucramiento.

El conflicto árabe-israelí ha venido sufriendo una evolución positiva, aunque muy difícil, con las perspectivas de resolución de la cuestión palestina y con el proceso de paz con Jordania.

Subsisten todavía algunos problemas con los acuerdos de paz con Siria, cuyo progreso ha sido muy lento.

La situación de Turquía, su eventual debilitamiento como resultado de sus problemas internos y del declinio de la ayuda militar americana, puede provocar una situación potencialmente más violenta.

Es importante asimismo resaltar que la preocupación que muchas veces existe en Europa en relación a los países costeros del sur no favorece la cooperación entre los dos márgenes y las percepciones que se crean en el sur relativamente a Europa también sufren de esa insuficiencia, en especial en el área que se designa, de una forma poco definida, como mundo árabe.

La memoria histórica de estos pueblos influirá, seguramente, de forma positiva o negativa en los comportamientos actuales, los imperios y las ocupaciones con especial realce para la colonización europea. Las independencias nacionales, en la configuración actual, no tienen todavía medio siglo y los traumas de las descolonizaciones son todavía sentidos por las generaciones vivas. No obstante, el nacionalismo ha sido la nota dominante en el período post-independencias, contrariando las tendencias de los tiempos en cuanto a la liberación de los pueblos. Las tentativas de liderazgo en el sentido del arabismo o de la constitución de grandes espacios han fracasado a lo largo de los tiempos.

El apelo a los valores ancestrales por oposición a los valores que Occidente pretende imponer en el cuadro de aquellas percepciones de dominación, crea situaciones de división que hay que tener en cuenta. El paso de la sociedad tradicional para la sociedad civil del intercambio y del privilegio de las libertades individuales y de lo que Occidente considera como Derechos Fundamentales del Hombre, no se hace en la mayor parte de los casos de forma pacífica. Existe alguna dificultad en conciliar, en la práctica, algunos valores pertenecientes al islamismo, al arabismo, con la democracia occidental "Mustapha Sebimi".

EL MAGREB

La región magrebí, por ser el espacio que nos queda más cercano, merece ser también aquí mencionado.

El Tratado de Marraquech, firmado el 17 de febrero de 1989 por Mauritania, Marruecos, Túnez y Libia, crea la Unión del Magreb Árabe, surgiendo después de varias tentativas de constitución en el pasado, más como una respuesta a situaciones externas que por motivaciones internas —la constitución de un espacio más vasto tiene como finalidad esencial la mayor facilidad en sus relaciones con el exterior, sobre todo con la vecina Europa.

Conviene referir que la región es de las menos inestables del margen sur, bajo el punto de vista de la seguridad, a pesar de

algunos riesgos existentes relativos a situaciones políticas, económicas y sociales.

LA POSICION EUROPEA

En la reunión de Argel de 26 y 27 de octubre de 1991, los Ministros reafirmaron su adhesión a los principios de globalidad e indivisibilidad de la seguridad en el Mediterráneo europeo y prometieron desarrollar acciones para la "promoción de la paz y de la cooperación".

Los resultados de estas acciones no son visibles. Los factores de inestabilidad se mantienen y los agentes provocadores, que pueden ser exteriores a los límites de estos países, no cesan de ejercer acciones desestabilizadoras, muchas veces a la sombra de la causa árabe, para alcanzar objetivos relacionados con estrategias nacionales.

La cuestión fundamental en el posicionamiento de Europa frente a los problemas de seguridad en el sur es el establecimiento de prioridades, especialmente concentrar la atención en el este o en el sur. Los países del norte son mucho más sensibles al privilegio de su relación con el este y, en estas circunstancias, el problema de la seguridad en el sur pasa a ser una segunda prioridad a pesar de las querellas de los países de aquella zona.

Por otro lado, cuando se pretende la institucionalización de una conferencia de seguridad y cooperación para el Mediterráneo, no se puede evitar el monopolio de la cuestión árabe-israelí y, en este contexto, son los Estados Unidos los que definen y establecen las agendas.

Europa: un horizonte ampliado —burocracia impenetrable—. **Policía:** ciudadano protegido, ciudadano fichado. **Seguridad:** vivir en paz.

¿Qué ocurrirá cuando estas tres premisas estén reunidas en un mismo proyecto? Este proyecto existe: hay actos más o menos oficiales (Schengen, Programa Trevi, Maastricht), aunque su gestación haya sido bastante anterior. Desde el momento en que los actores económicos tuvieron la ambición de construir la Europa de los ciudadanos se creó de hecho un sector de "asuntos internos": policía, justicia e inmigración, europeizándose

para lo mejor y para lo peor. El campo europeo de la seguridad aparece, entonces, unido a proyectos de libre circulación de personas.

¿Libre circulación? ¿Una Europa sin fronteras internas?

La verdad es que a ello se llegó creando nuevas solidaridades, metiendo en el mismo saco a policías y a grupos mafiosos o criminales ¿Saldrán aquéllos reforzados? ¿Habrá un déficit de seguridad o por lo contrario habrá una interconexión de ficheros que pondrá en peligro nuestra libertad? ¿Y qué grado alcanzará la cooperación policial europea? ¿Se podrá ser interpelado, por ejemplo, en Francia por policías alemanes, griegos o españoles? Maastricht creó un departamento europeo de policía que de momento se destina fundamentalmente al intercambio de informaciones sobre el tráfico de droga que podrá ser el embrión de una policía federal europea, lo que en sí implicará una armonización de las leyes penales.

La Europa de la seguridad interna es, por su parte, una Europa que compensa la libertad de circulación interior con un refuerzo en los controles de las fronteras exteriores. De donde surge otro riesgo: ir a dar de sí misma una imagen exterior negativa, como de "fortaleza".

Y, en la opinión de algunos, podrá incluso crearse un déficit de hospitalidad.

Pero lo más preocupante es el riesgo de que con la libre circulación se favorezca la inmigración ilegal. La elección hecha por los Estados de un control más riguroso arrastra problemas de política exterior, pues cada cual tiene lazos privilegiados con ciertos socios (países del Magreb, de la Europa Central...), que hubo que sacrificar con la armonización europea. Como se verá, los problemas son considerables. "Didier Bigo".

RESPUESTA A LAS AMENAZAS "EUROPEIZADAS"

Se trata de una respuesta institucional común frente a la amenaza terrorista y el desarrollo de una criminalidad transfronteriza. Las mafias nacionales y los grupos terroristas habrían, con toda seguridad y antes que

nadie, puesto en práctica los principios de la libre circulación en Europa. Se hace así necesaria una coordinación de la actuación europea y de la necesaria armonización de legislaciones y políticas de que la Conferencia de Trevi, y en menor escala el Acuerdo de Schengen, fueron los primeros elementos concretos.

Este discurso que sin duda está constituido por múltiples contactos de cooperación común, comprende tres fases: la primera es la de los egoísmos y la inconsciencia frente al peligro terrorista; la segunda es la de poner en práctica órganos nacionales de coordinación que estructuren la lucha nacional y, tímidamente, comiencen a cooperar; la tercera es la de la concertación europea.

Esta implica intercambios de información e incluso colaboración real, yendo hasta acciones comunes y tentativas de armonización de las políticas.

La conclusión natural es la ineluctabilidad de este tipo de colaboración que responde a una evolución de las amenazas, propiamente a la europeización de las amenazas terroristas, tanto internas (euroterrorismo de izquierda) como externas (grupos de Medio Oriente contra europeos en general). La lucha contra el terrorismo y la droga, habiendo dado resultados ejemplares, se puede extender a otras actividades (lucha contra la criminalidad, la inmigración ilegal...) y preparar en un futuro más o menos próximo una Europa de los policías, o sea, una policía federal europea: Europol.

Algunos ven en esto un riesgo de intoxicación de los servicios por el amiguismo que a veces tiene intereses nacionales divergentes; otros, palabras que no cambian absolutamente nada sus prácticas. Pero sean cuales sean sus reservas, los actores tienen una idea de evolución natural sobre una política europea de seguridad interior a la que es preciso hacer una adaptación.

La amenaza euroterrorista, la amenaza del Medio Oriente, provocan una reacción a la libre circulación en el interior de las fronteras comunitarias, no solamente de capitales y bienes, sino también de personas.

El factor decisivo de esta construcción euro-

pea será el de la creación de un espectro más ampliado de actividades policiales (lucha contra el terrorismo, la droga, la criminalidad, la inmigración ilegal...) como reacción al acto único y a sus consecuencias.

A la convicción de un "déficit de seguridad", se prende en efecto, en las sociedades europeas, una ideología de amenaza del sur, e incluso del este, con especial destaque para el diferencial de crecimiento demográfico, de la inmigración, del integrismo religioso, de las organizaciones ideológicas de inmigrantes con sus países de origen, de la aparición de fundamentos laicos de nuestros Estados, del riesgo de terrorismo de Medio Oriente, de la difusión de la droga, del sida, etc., lo que no puede si no influenciar las teorías sobre seguridad interna.

LA COOPERACION POLICIAL EUROPEA EN PRACTICA

Entre la Europa de los policías, simple yuxtaposición de sistemas que vela celosamente por su independencia y una policía europea de tipo federal, que es una idea remota, existe una solución intermedia a la que se podría llamar la cooperación dinámica, a que la Conferencia de Trevi abocó, entre los Estados que componen la Unión Europea.

Las relaciones bilaterales, el tiempo y el espacio, entre otros, no dan garantías de un total funcionamiento.

El intercambio de Oficiales de Enlace permite superar una serie de dificultades al mismo tiempo que respeta la soberanía de los Estados de acogida. Por su presencia, por el conocimiento real del servicio y del personal, su capacidad de facilitar y desenvolver contactos, constituyen el "relais" indispensable para la ayuda solicitada, además de su total disponibilidad.

Esta fórmula, que constituye en sí el estado más avanzado de la presencia policial fuera del territorio nacional, es reconocida como la que más resultados puede ofrecer. La convención de la aplicación del Acuerdo de Schengen la oficializa, pues prevé expresamente "el destacamiento de funcionarios de enlace (artículos 7 y 47)", propiamente de los

servicios de policía de una parte contratante. En fin, el concepto de Europol ampliamente debatido en las instancias de Trevi habrá constituido su punto de partida.

En efecto, el Tratado de Maastricht ratifica la creación de un organismo europeo de policía que tiene por misión, en una primera fase, organizar en el seno de los países miembros un intercambio de informaciones en materia de estupefacientes. Pero está claro que una vez constituido, el sistema servirá para coordinar la acción de los Oficiales de Enlace que son un "embrión" de la policía europea. "Catulle".

Es en este contexto de "globalidad e indivisibilidad de la seguridad en el Mediterráneo y en Europa" que se justifica el involucramiento de Portugal, como miembro de la Unión Europea, que tendrá obviamente el deber de participar en este espacio común, y con ello reforzará su poder negociador en el entramado europeo, sin perjuicio de sus objetivos nacionales a otros ámbitos, en particular el Atlántico.

PORTUGAL Y EL PAPEL DE LA BF/GNR

Hablando de un pasado histórico reciente, se puede afirmar que especialmente en términos de fiscalización de su frontera marítima, Portugal siempre encontró dificultades en la utilización de medios técnicos para la lucha contra el **crimen organizado** especialmente.

En la década de los cincuenta/sesenta, la "amenaza" a través de la costa era del tipo infracción fiscal aduanera, variando entre las más variadas mercancías, destacando los electrodomésticos, el vestuario, las bebidas alcohólicas y el tabaco.

A partir de la década de los setenta, todo se redujo a una única mercancía —**el tabaco**—, fuente de ganancias inmensas para diversas redes organizadas, con incidencia en ciertas regiones del país.

En el transcurso de la década de los ochenta se asistió a la reconversión de algunas redes tradicionales de contrabando de tabaco, que motivadas por la perspectiva de ganancias todavía más rápidas y desmedidas, adhirieron al tráfico de droga, surgiendo

en la Península Ibérica fundamentalmente los cárteles de Galicia.

De señalar que estas redes, inicialmente algo incipientes, reestructuraron rápidamente su capacidad organizativa adaptándose a su internacionalización.

A esta "evolución" no corresponde, como sería deseable, un aumento cualitativo y cuantitativo de los medios de combate puestos a disposición de las diferentes autoridades policiales y entidades, sobre todo de la BF, que permitieran establecer el equilibrio en una lucha cada vez más desigual.

Sin embargo, a partir de los años ochenta, se acometió un profundo esfuerzo de redimensionamiento de ciertas estructuras, especialmente de la actual BF, a través de la implantación de medios tecnológicos de observación y detección designado como proyecto "LAOS" -Long Arm Operational System-, cuya esencia consiste en un sistema integrado de observación y detección de largo alcance, de alta tecnología, implantado a lo largo de la costa de Portugal Continental y en un futuro en las regiones autónomas de Azores y Madeira, con la finalidad primaria de mejorar la capacidad operacional, por medio de la vigilancia metódica y sistemática del mar y faja costera dirigido a la prevención, descubrimiento y represión de actividades ilícitas, fundamentalmente de contrabando efectuado por acciones de desembarque.

Es de referir que los medios técnicos enunciados, que por razones de diverso orden todavía no están totalmente implantados, se complementan con la permanencia en el terreno de patrullas y vigías y de acuerdo con el sistema con medios navales y aéreos adecuados, visando intervenciones rápidas en la **Zona Marítima de Respeto** (12 millas).

La vertiente marítima es absolutamente incipiente, principalmente se compara con la de otras fuerzas congéneres europeas, y la vertiente aérea pura y simplemente no existe. Así, en esta fase, para suplir este fallo, existe una excelente colaboración con la Fuerza Aérea Portuguesa y asimismo óptimas relaciones bilaterales con organismos congéneres internacionales, concretamente con España y Francia.

Se considera, no obstante, un dato adquirido el factor de que cualquier actividad de combate al crimen organizado tenga necesariamente como base un sistema eficiente de informaciones, que solo será eficaz cuando haya un flujo de informaciones en doble sentido entre las diversas direcciones involucradas.

Se piensa que únicamente con este tipo de colaboración serán posibles actuaciones coordinadas para enfrentar de forma global las redes del crimen organizado, concretamente, más allá del contrabando, el control de las pescas, de la inmigración ilegal, la lucha contra la droga y el terrorismo y la criminalidad en general.

Como complemento, sería interesante mantener y asegurar operaciones internacionales conjuntas con utilización de todos los medios de combate, salvaguardándose el problema político de la soberanía, pero teniendo siempre en cuenta que la costa portuguesa, como frontera sur, es actualmente una frontera de Europa que tiene que ser defendida.

A pesar de las carencias apuntadas, será inevitable en un futuro la mejora de las condiciones de combate al fraude por medio de la atribución progresiva a la BF de montantes destinados a la adquisición de medios navales, de varios tipos, para lo que se dispuso en el Presupuesto del Estado para 1997 de cerca de 3,7 millones de contos a repartir por los próximos tres años con inicio ya en el año actual.

Entre Portugal y España, en la línea de la **Convención de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 19 de junio de 1990**, ya fue firmado el **Acuerdo Luso-Español sobre Controles Móviles**, celebrado en Lisboa el **17 de enero de 1994**, y se está preparando, en este momento, un nuevo Acuerdo sobre **"Cooperación Directa entre Unidades correspondientes en la Zona Fronteriza Común para la prevención de amenazas a la seguridad, al orden público y a la represión de la delincuencia"**, además de los contactos y acciones informales a nivel de las diferentes autoridades policiales, principalmente a nivel regional, que día a día van consiguiendo unir esfuerzos en una lucha común.

BIBLIOGRAFIA

Revista Militar, septiembre 94, General Antonio de Jesús Bispo.

- Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional.
- Desequilibrios Militares en el Mediterráneo Occidental. Ministerio de Defensa. Madrid, febrero 92.
- Comunicación del Ministro de Defensa Nacional en el Seminario "Les perceptions et les politiques de sécurité en Méditerranée Occidentale". Sintra 19. marzo 94.
- Tratado de Maastricht.
- Jean-Marie Crouzatier, Géopolitique de la Méditerranée. Editions Publisud, 1988.

- Mary Fucy Dumas, "Méditerranée Occidentale".
- Factores de Riesgo en el Area Mediterránea. CESEDEN.
- Yehud Lukus, "Israel-Palestinian Conflict".
- Strategic Survey, 1993.
- General José Lopes Alves. "Os fenómenos guerra e estratégia no Alcorao", Revista Militar, enero 94.

"L'Europe des Polices".

- Didier Bigo.
- Catulle.

Brigada Fiscal/GNR.