

# LA FRONTERA SUR EUROPEA Y LA SEGURIDAD DEL MEDITERRANEO: UNA VISION INTEGRADORA

**MANUEL NIETO RODRIGUEZ**

Coronel DEM.

Jefe del Servicio de Policía Judicial  
de la Guardia Civil

**E**L concepto de "FRONTERA SUR" tiene a nuestro juicio un doble significado o una doble connotación. Inicialmente se relaciona con el objetivo primordial del Acuerdo de Schengen de supresión de fronteras interiores entre estados signatarios y el establecimiento consiguiente de una frontera exterior común. Pero casi inmediatamente hay una focalización geográfica inequívoca, fruto de las percepciones sobre el Mediterráneo y su seguridad, como espacio político y estratégico adyacente.

Es claro que la progresiva unificación y la paulatina realización de las cuatro libertades básicas del Tratado de la UE (libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales) y el déficit de seguridad interior que se produce debe ser compensado por un reforzamiento de los controles en las exteriores y sobre todo en el sur. Pero es evidente, asimismo, que la articulación de los mecanismos y de las políticas comunitarias o intergubernamentales en este ámbito no deben ser ajenas al análisis del fenómeno de la seguridad en el área del Mediterráneo, considerada como foco de conflictos y generador de posibles riesgos y amenazas para la seguridad y estabilidad.

De aquí inferimos lo que constituye la justificación del título de esta comunicación, coherente con el enunciado de este Quinto Panel. El análisis integral de la seguridad en la cuenca mediterránea es necesario para deducir los

riesgos actuales o emergentes en esta zona de interés para Europa, cuya identificación y etiología son a su vez precisos para el diseño y desarrollo de acciones e iniciativas europeas estatales de interés común para erradicar o neutralizar las causas originales de las mismas; y todo lo anterior tiene repercusiones inmediatas sobre los sistemas de seguridad y cooperación policial establecidos por los países ribereños de esta frontera sur.

## **LAS DINAMICAS DE LA SEGURIDAD EN EL MEDITERRANEO**

La última década del siglo XX está siendo testigo de una verdadera revolución en el universo geopolítico y estratégico mundial. La dinámica del cambio está produciendo importantes transformaciones en el campo de las diversas estructuras en el escenario internacional. Estamos caminando cada vez más profundamente en un mundo donde la complejidad, la inestabilidad y la incertidumbre han iniciado su reinado, de tal forma que el reto del próximo milenio consistirá en controlar dichas mutaciones y transformaciones.

En esta situación cambiante, Europa se halla inmersa en la búsqueda de su identidad tratando de diseñar cuál va a ser su estructura política, económica y de seguridad de cara al próximo siglo. Para ello se ha dotado de un marco jurídico que guíe hacia la progresiva integración comunitaria, constituido por el Tratado de la UE, articulado sobre tres pilares fundamentales. De ellos, el 2º integrado por la llamada política europea y de seguridad común (PESC) y el 3º (cooperación en los ámbitos de Justicia e Interior), son importantes de cara a la frontera sur y piezas claves en el objetivo de conseguir cotas de estabilidad y seguridad en la región mediterránea.

El final del enfrentamiento bipolar y el desplazamiento de las tensiones hacia el sur, sobre todo después de la guerra del Golfo, ha realzado y puesto en primer plano el problema de la estabilidad y la seguridad en el Mediterráneo, tradicionalmente un lugar que siempre ha oscilado entre su papel como espacio de intercambios y su carácter de frontera. El Mediterráneo es lugar de intersección

de tres continentes, elemento de unión del norte y el sur y de dos océanos y principal paso obligado de mercancías de las que dependen las economías de los países ribereños. Esta zona está constituida por un conjunto de intereses, problemas y expectativas comunes en un espacio en el que, esencialmente, conviven dos mundos distintos, el eurooccidental y el árabe-islámico.

Este marco geopolítico que afecta a la UE y engloba la frontera sur viene determinado por las siguientes características:

- La interdependencia de las naciones en todos los planos.
- La interrelación cada vez mayor de los asuntos nacionales.
- La complejidad de los problemas a resolver en razón de la multiplicidad de los centros de poder y de sus actores.
- La incertidumbre derivada de las dinámicas propias de los acontecimientos que a menudo escapan a los esquemas preestablecidos para la resolución de los conflictos.

En relación al concepto de seguridad que aquí se analiza, es preciso realizar algunas precisiones:

- Trasciende al clásico encasillamiento en función de su interés militar o policial. En los nuevos conceptos estratégicos imperantes todos los riesgos que constituyan amenazas para la paz y la estabilidad son evaluados y considerados desde el plano militar, aunque estrictamente son materia de competencia policial (casos de terrorismo o el narcotráfico, por ejemplo).
- No afecta solamente a los países u organizaciones específicamente mediterráneas, sino que se superponen ciertos elementos ajenos en principio a este entorno cuya presencia no se puede omitir. Tal es el caso de OTAN, UE, CSCE. Esto implica una seguridad que no puede ser genuinamente autónoma de ellos, ni enfocarse exclusivamente en términos defensivo-militares.

- Como escenario geopolítico, el Mediterráneo no constituye una entidad homogénea, con problemas similares y susceptible de un análisis unitario de los parámetros de conflictividad existentes. Se ha dicho muy acertadamente que "el Mediterráneo es demasiado estrecho para separar y demasiado largo para fusionar". Es decir, hay que tener muy en cuenta los aspectos subregionales y sus especificidades a la hora de detectar los problemas desestabilizantes y sus soluciones. Una cosa es el MAGREB, otra Turquía y otro el Oriente Medio. Pero todos juegan su papel en el Mediterráneo e influyen en la frontera sur.

## DESAFIOS A LA SEGURIDAD Y ESTABILIDAD CON INCIDENCIA EN LA FRONTERA SUR

Del análisis de los factores de todo orden (políticos, demográficos, religiosos, económicos y humanos), que afectan a los países no europeos ribereños del sur del Mediterráneo, y sobre todo los del MAGREB, se deducen una serie de riesgos para la estabilidad y seguridad de la zona, que sucinta y esquemáticamente exponemos:

a) La *crisis social*, debido a la ausencia de oportunidades económicas asociada con las fuertes presiones demográficas, que puede conducir a serios problemas de desestabilización.

b) El todavía incierto resultado del *proceso de paz en Oriente Medio*, aunque hay que constatar grandes avances en el mismo, sobre todo después de la celebración de las elecciones palestinas. La necesidad de un acuerdo sirio-israelí gravita sobre la región a la hora de considerar una paz estable y duradera.

c) La *proliferación de armas* convencionales avanzadas o de destrucción masiva. Actualmente varios países de la región poseen arsenales de este tipo. También hay que constatar algunos riesgos en el terreno del armamento nuclear y de los misiles balísticos, si bien hasta el momento no puede hablarse

de una amenaza militar tangible desde el sur hacia el norte del Mediterráneo.

d) *El conflicto de los Balcanes*. Tras los acuerdos de Dayton se ha desactivado militarmente el problema y la Alianza Atlántica instrumenta de manera efectiva la aplicación de los acuerdos de paz. Pero es obvio que restan heridas por cicatrizar y la región no puede considerarse todavía como una zona segura y estable, sobre todo si tenemos en cuenta el actual problema en Albania.

e) *La inmigración incontrolada o masiva* que ha sido objeto ya de un tratamiento monográfico en estas jornadas, por lo que no se insistirá sobre la misma. Únicamente, apuntar que este fenómeno derivado de los altos índices de crecimiento demográfico en el Norte de África —sobre todo en el MAGREB— ha sido reconocido por la propia OTAN, en su concepto estratégico de 1991, como un riesgo potencial para la seguridad y que en la Conferencia Euromediterránea de Barcelona de 1995 el control de la inmigración ha sido uno de los principales problemas a solucionar.

f) *Los tráfico ilícitos*, principalmente el narcotráfico procedente del Norte de África, o a través del mismo. También es un riesgo que afecta obviamente a la frontera sur europea y que ha sido analizado ya con el debido rigor.

g) Las turbulencias creadas por los *movimientos fundamentalistas islámicos* en Argelia, Egipto y territorios palestinos en particular y sus posibles consecuencias sobre la estabilidad y seguridad de los países europeos. Estas secuelas pueden ser identificadas como el riesgo de ataques terroristas por grupos islámicos en países europeos (Francia, verano de 1995) o el riesgo de un éxodo nuevo como consecuencia de un enfrentamiento civil o de la llegada al poder de grupos islámicos radicales.

## LA PERCEPCION EUROPEA DE LOS DESAFIOS A LA SEGURIDAD: INICIATIVAS ABIERTAS

La seguridad del Mediterráneo y de la frontera sur no afecta únicamente a los países ribereños del norte o del sur. Es un problema común a todos los países europeos. Una

característica asociada al fenómeno de transformación del nuevo orden mundial es el de la interdependencia entre los Estados, es decir, la aceleración del proceso de transnacionalización de las relaciones internacionales. Así, los gobiernos europeos han comprendido que si quieren controlar los procesos político-económicos internos, tienen que reforzar su capacidad de acción internacional. En este contexto, si España, Francia, Italia y Portugal —países signatarios del Acuerdo Schengen y por tanto con intereses y responsabilidades directas en la frontera sur— necesitan potenciar sus conexiones mediterráneas, toda la UE, incluso los países norteños, han de considerar el Mediterráneo como un espacio propio.

Analizamos brevemente las principales iniciativas emprendidas en este campo.

La dinámica de la seguridad en el Mediterráneo es percibida como un asunto común ya desde 1992 por la Unión Europea (antes CE). Desde este año, la Comisión viene elaborando informes y proyectos referidos a las relaciones con los países mediterráneos y muy especialmente con el MAGREB. En un documento titulado "Del acta única a post Maastricht" se dice "la mayor parte de los países mediterráneos se enfrentan a una situación de inestabilidad política, un rápido crecimiento demográfico, importantes movimientos migratorios y altas tasas de desempleo. Estos problemas y en particular los del MAGREB son también nuestros. Tal es la importancia de su influencia en la seguridad de la región" (Comisión europea. Comisión 2000, pag. 15).

Por su parte la Unión Europea Occidental (UEO), en su actual papel de instrumento de la Política Europea de Defensa y Seguridad (PESC) y componente del pilar europeo de la Alianza Atlántica, expuso en la Declaración de Madrid (14 de noviembre de 1995) el deseo de que el diálogo con los países mediterráneos no pertenecientes a la Unión Europea, sobre asuntos de seguridad y defensa, se fomenta y adquiera mayor intensidad y mayores progresos. Ya en mayo de 1993 comenzó la apertura del diálogo entre las dos orillas, que se inició con la presencia de Marruecos,

Mauritania, Túnez y Argelia, a la que se incorporaron en 1994 Egipto y en 1995 Israel.

También la OTAN, en pleno proceso de definición, reafirma su compromiso de abrirse a nuevos horizontes en su objetivo de contribuir a la seguridad euroatlántica y mediterránea, en cooperación con la UEO, bajo los principios de complementariedad y transparencia.

Con este fin, se prevé una especial Asociación por la paz con aplicación a todos los países mediterráneos no miembros de la Alianza, como consecuencia del interés de la OTAN de "prestar seguridad" en las cercanías de las fronteras. Y en la Cumbre de Bruselas (diciembre de 1994) se decretó iniciar el establecimiento de contactos entre la Alianza y los países mediterráneos en ese propósito de contribuir a la seguridad regional. Hasta ahora existe diálogo con Israel, Egipto, Jordania, Mauritania, Marruecos y Túnez.

Como han apuntado acertadamente ciertos analistas, la arquitectura de seguridad europea del siglo XXI, que estará constituida por un sistema donde estén incorporados, coordinados e interrelacionados una serie de conceptos y requerimientos (PESC, UEO, OTAN, CSCE), no puede constituirse sin una Asociación euromediterránea, respaldada por OTAN y UEO y que proporcionará el marco adecuado para el desarrollo político, económico y social equilibrado en el Norte de África y en Oriente Medio como única forma de garantizar la estabilidad y seguridad en la cuenca de nuestro Mare Nostrum.

Un hito importante en estas iniciativas ha sido la Conferencia Euromediterránea de Barcelona (27-28 de noviembre de 1995). La declaración final adoptada constituye un gran paso hacia adelante por dos razones: a) Se ha llegado a considerar la cuestión de la seguridad en su conjunto y se está de acuerdo en actuar sobre sus causas profundas y no sólo en sus manifestaciones y b) la adopción de un programa de trabajo y la concesión de una cobertura financiera para poder materializar el proyecto anunciado: hacer de la cuenca del Mediterráneo una zona de diálogo, de intercambio y de cooperación que garantice la paz, la estabilidad y la prosperidad.

En esta Conferencia, en la que participaron los 15 miembros de la UE más 12 de la región mediterránea (Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Palestina, Siria, Túnez y Turquía), se establecen tres ejes de colaboración euromediterránea: 1) la esfera de cooperación política y de seguridad; 2) la colaboración económica y financiera y 3) la colaboración en los asuntos sociales, culturales y humanos.

Dentro de la colaboración política y de seguridad, se definió un espacio común de paz y estabilidad, se subrayó la importancia estratégica del Mediterráneo y se declaró la necesidad de promover la distensión entre los países que integran el área, para evitar o al menos neutralizar los focos de conflictividad que puedan afectar a intereses europeos de seguridad.

Por lo que se refiere a temas que afectan más a la seguridad desde el plano policial, la Conferencia declaró como asuntos prioritarios desde 1996 los del terrorismo y las migraciones. En relación al primero, estableció la voluntad de consolidar una cooperación para prevenir y combatir este tipo de acciones. Respecto al segundo, se decidió la creación de programas para la reducción de la presión migratoria, y en cuanto a la inmigración ilegal, uno de los aspectos que mayores dificultades planteó fue la necesidad de llegar a un acuerdo sobre la readmisión de ilegales. En la declaración final se llegó a una fórmula de consenso y los países africanos aceptaron sus responsabilidades en materia de readmisión de sus nacionales que se encuentren en situación ilegal mediante el establecimiento de acuerdos o arreglos bilaterales que sean oportunos.

En definitiva, la Conferencia de Barcelona ha supuesto un triunfo para los defensores del concepto del Mediterráneo como región. También ha dejado claro que no ha sido algo de los países latinos, de los países del sur de Europa con los países mediterráneos, sino algo sentido, vivido y querido voluntariamente por toda la UE ampliada.

## LA COOPERACION POLICIAL Y LA FRONTERA SUR

En los epígrafes anteriores se ha ofrecido una visión del problema de la frontera sur y de su seguridad desde una perspectiva que podríamos llamar doctrinal o teórica, que nos ha conducido a una identificación de posibles riesgos existentes en la región del Mediterráneo y con influencia directa o indirecta en el territorio europeo, las causas de los mismos y las diversas iniciativas emprendidas para ponerles freno.

Ahora queremos situarnos en el aspecto policial del problema: El objetivo que se perseguía con la supresión de las fronteras interiores y el establecimiento de una frontera exterior común no puede lograrse sin un reforzamiento de la misma, cuya eficacia operativa pasa ineludiblemente por un fortalecimiento de la seguridad y de la cooperación entre Estados en materia policial, políticas de asilo y visados, control de los estupefacientes, asistencia policial y acuerdos en materia de extradición, así como contar con un sistema de información común.

Todo lo anterior requiere soluciones cada vez más urgentes, manifestándose la necesidad de llevar a cabo una cooperación más estrecha e incluso una verdadera política europea en los sectores de Justicia e Interior. Este objetivo, en la estructura de la UE, constituye el llamado "tercer pilar" contenido en el título VI del Tratado donde se declara de interés común una serie de ámbitos de cooperación policial, entre los que destacamos el cruce de las fronteras exteriores, la entrada y circulación de nacionales de terceros estados, la lucha contra la inmigración y la prevención y lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y otras formas de delincuencia internacional (art. K-1).

Sin embargo, el proceso de la cooperación policial europea se ha desarrollado a través de un complejo y variado entramado de grupos y organizaciones en diferentes áreas criminales (TREV, CELAD, GAM SCHENGEN, etcétera) creadas al margen de las estructuras comunitarias y con un marcado carácter intergubernamental. La culminación de este

proceso, por el momento, supone el nacimiento de la Oficina Europea de Policía (EUROPOL), cuyo convenio vio la luz el 26 de julio de 1995.

Dos limitaciones importantes afectan a EUROPOL en este momento: su carácter de cooperación intergubernamental y que se trata de una Unidad no operativa encargada por ahora del intercambio y análisis de información y de datos en materias de interés común, tales como el tráfico de drogas y de materias radiactivas y nucleares, redes de información clandestina, tráfico ilícito de vehículos y actividades de blanqueo de dinero. En un futuro próximo su acción se extenderá además al terrorismo, trata de seres humanos y otras formas delictivas graves u organizadas.

Es obvio, que el avance en la cooperación policial eficaz para hacer frente a los retos de seguridad en Europa y, entre ellos, los planteados por la frontera sur, demanda una progresiva comunitarización de esta cooperación, con la creación de elementos y estructuras de esta naturaleza y una definitiva armonización de las legislaciones en materia de Justicia e Interior (visados, entrada y residencia en países de la Unión, etc.). Ya el tercer pilar puede clasificarse de modelo mixto de cooperación, puesto que aunque el enfoque adoptado es evidentemente intergubernamental, contiene ya algunas perspectivas comunitarias.

En este sentido, la Conferencia Intergubernamental, que finalizará con la modificación del Tratado de Maastricht, supone una gran esperanza en el camino de la creación de estructuras y acciones comunes. La propuesta del gobierno español de establecer un espacio único de libertad, de seguridad y justicia en la Unión, coincide con la presentación de un documento en el que se incluye ya una cooperación operativa para EUROPOL y su ampliación a todas las materias de interés común hasta llegar, a más largo plazo, a la instauración de una auténtica Policía Federal europea, lo que implicaría, inevitablemente, la cesión de cotas de soberanía por los Estados miembros, tema intocable hasta el momento en el tercer pilar.

Hasta que llegue ese desarrollo futuro de EUROPOL, que queda aún lejos, la estructura actual debe cumplir los fines de cooperación necesarios para contribuir eficazmente en la lucha contra las formas más graves de la delincuencia internacional, incluido el tráfico de drogas. El intercambio y análisis de información y datos y la existencia en cada Estado miembro de una Autoridad nacional de EUROPOL y Oficiales de enlace pertenecientes a las Fuerzas de Policía estatales, constituye un evidente avance en la prevención y mejora de la seguridad en el territorio europeo y en la frontera sur.

Además de EUROPOL y de los grupos intergubernamentales mencionados, la Conferencia de Barcelona a la que nos hemos referido puede abrir vías interesantes de cooperación policial bilateral entre los Estados europeos con responsabilidad directa en la seguridad de la frontera exterior y los estados del mediterráneo sur, que pueden contribuir en un futuro, a través de los mecanismos de intercambio de información y de oficiales de enlace, a una mejor prevención y lucha contra los riesgos que hoy nos afectan.

En un plano subregional, España, Francia, Italia y Portugal, a través de sus Cuerpos policiales de naturaleza militar con funciones claras en la seguridad fronteriza, han suscrito acuerdos de cooperación y colaboración. Guardia Civil, Gendarmería Nacional Francesa, Carabinieri de Italia y Guardia Nacional Republicana portuguesa, suscribieron el llamado Acuerdo Cuatripartito, que ha supuesto un gran avance en todos los ámbitos, sobre todo en el operativo y de inteligencia.

Por otro lado, a raíz del Convenio de Cooperación de España con Marruecos, la Guardia Civil y la Gendarmería Real Marroquí también han suscrito acuerdos de cooperación a varios niveles con una favorable incidencia en el control de los riesgos y problemas comunes en nuestra frontera exterior.

Como todos ustedes conocen, la Guardia Civil, como Cuerpo de Seguridad del Estado español, tiene atribuida la responsabilidad de la custodia de costas y fronteras, puertos y aeropuertos, aspectos básicos en la seguridad del área que tratamos. La Guardia Civil

articula un despliegue importante de medios y efectivos, apoyado en ese necesario intercambio de información y datos, fundamental en estas tareas, para lo cual está integrada en los principales foros europeos de cooperación.

El esfuerzo común de los países europeos afectados más directamente por la frontera sur, a través de las fuerzas policiales, es sin duda necesario en esta etapa de consolidación comunitaria y acercamiento real a los problemas de la cuenca mediterránea y en esta tarea es justo demandar apoyo de toda la Unión Europea. Sin embargo, es obvio que la

seguridad deseable sólo podrá alcanzarse logrando mayores cotas de estabilidad en la región mediterránea. Y ello pasa inevitablemente por conseguir un alivio en la presión migratoria del sur, desactivar la polarización religiosa y social, prevenir la confrontación que se está produciendo entre el Islam y Occidente como conflicto de civilizaciones, hacer frente a la propagación de ciertos sectores del integrismo y del terrorismo asociado al mismo y, en definitiva, avanzar en el fomento económico y social de los países de la otra orilla del Mare Nostrum.