

LA FRONTERA SUR DE EUROPA: UN DESAFIO COMUN

HENRY GILOTEAUX
Coronel de la Gendarmería Francesa

QUISIERA manifestar antes que nada mi satisfacción por participar en este prestigioso simposium y también mostrar públicamente, en el nombre de la Gendarmería francesa, mi agradecimiento a la Institución organizadora por su invitación para intervenir aquí.

Además les pido me disculpen por si acaso la exposición que voy a hacer repitiera en algunos aspectos temas ya desarrollados con mucho brío por los ilustres ponentes que me precedieron en estas jornadas.

La frontera sur es sinónimo de problemas y preocupaciones para los Estados de la Europa occidental, y hay que reconocer, después de haber analizado la situación geopolítica, que los desafíos que representa ésta son comunes para la mayoría de los países de la UE y requieren una necesaria colaboración entre los Estados y sus fuerzas de seguridad.

Por eso, antes de entrar propiamente en el tratamiento de esta colaboración, que parece vital para el mantenimiento del orden público en Europa, es oportuno evocar previamente los problemas y amenazas a los cuales ella tiene que hacer frente, es decir, plantear los envites de las frontera sur.

Y después de tener estudiado el marco y los ámbitos de acción de la cooperación policial, se tratará de mostrar un ejemplo concreto de lo que se podría hacer con el empleo de medios especializados (aéreos, fluviales, cinegéticos, etc.).

PROBLEMAS Y DESAFIOS GENERADOS POR LA FRONTERA SUR DE EUROPA

AMENAZAS

Es innegable que la frontera sur de Europa representa actualmente una fuente de preocupación para los gobiernos y las fuerzas de seguridad de los Estados de la Unión ya que constituye una importantísima interfaz entre dos continentes muy distintos desde el punto de vista económico y social con actividades y intercambios intensos entre ambos conjuntos mundiales. Los contactos comerciales y económicos son muy importantes y los movimientos de población aún lo son más.

Además, se puede decir que Europa occidental es sometida a una fuerte presión demográfica por parte del sur. La subida considerable de la población en África desde hace unos veinte años y la regresión económica hacen que, según los demógrafos, las migraciones transmediterráneas van a aumentar de forma espectacular, lo que acreerá:

- una inmigración ilegal o clandestina cada vez más importante que fragiliza aún más el mercado del trabajo en los países europeos. Esta inmigración desarrolla también redes de introducción que van en contra de los derechos fundamentales de los trabajadores y más generalmente de los derechos humanos. La reciente tragedia del día 17 de marzo que vio el accidente en la provincia de Girona de un trailer que transportaba ocultos, en condiciones deplorables, hacia Francia 16 inmigrantes ilegales es un buen ejemplo de lo que se acaba de decir. Este accidente costó la vida de once personas. También hay que destacar el problema de la inseguridad traído por la irrupción en malas condiciones de tanta gente en sitios ya saturados (ghetos urbanos, violencia juvenil, delincuencia...).
- La introducción de numerosos grupos delincuentes y criminales en Europa. Unos dedicándose al tráfico de drogas y

exportando desde el sur diversos estupefacientes para el mercado europeo. Europa se ha convertido en estas últimas décadas en un polo receptor de droga procedente de una buena parte del continente africano (hachís de Marruecos, cocaína sudamericana que ha transitado por países como Camerún, Senegal o Cabo Verde, etc.). Otros grupos se vuelcan en actividades criminales de tipo mafioso (coches de lujo robados, blanqueo de dinero, falsificaciones de documentos...).

No hay que olvidar sacar a colación la amenaza terrorista que existe con los movimientos islámicos afincados en una parte y otra del Mediterráneo. Estos movimientos terroristas se nutren en Europa de la desilusión de las comunidades inmigrantes de religión árabe mal integradas por problemas económicos.

Todo esto saca a relucir los numerosos problemas y peligros que conlleva la frontera sur de Europa y lo importante que resulta aceptar el desafío planteado para todos los países afectados.

UN PROBLEMA MUTUO: UN DESAFIO COMUN

Pues desde la firma de los Acuerdos de Schengen, que tienden a la abolición de controles en las fronteras internas de este espacio y a la adopción de medidas mutuas por lo que se refiere al paso de fronteras externas, la concepción de la frontera sur de Europa ha evolucionado claramente. Antes era sólo una línea geográfica de la región del Algarve en Portugal al este de Grecia. Ahora, con la constitución progresiva del espacio Schengen, esta frontera representa un paso hacia todo el espacio europeo. De ahora en adelante todos los países miembros son afectados por la frontera sur.

Se ha contemplado anteriormente que los problemas generados por esta frontera afectan a la mayoría de los países de la UE. Entonces hay que reconocer que el problema resulta mutuo para los Estados de Europa

occidental en muchos aspectos. Así, todos los aeropuertos internacionales constituyen por sí solo una frontera sur potencial del espacio. La frontera sur ya no sólo es una línea periférica, sino también un conjunto de puntos situados en el corazón mismo de la Europa occidental (aeropuertos como los de Amsterdam o de París son también fronterizos con el sur ya que ahí llegan también droga o ilegales...).

Con estos ejemplos se ve que para los países miembros de Schengen, y de forma más general para los países de la UE, la frontera sur de Europa y la problemática conflictiva que genera son comunes. Por tanto, el desafío que representa dicha problemática y los medios que hay que emplear para poder con ella deben ser fruto de una colaboración estrecha entre los países miembros de la Unión Europea.

UNA NECESARIA COLABORACION POLICIAL

La colaboración atañe, por supuesto, en primer lugar, a las fuerzas y cuerpos de seguridad de los Estados afectados. La Gendarmería, por su parte, obra plenamente en el sentido de esta cooperación. La creación en su seno en el año 1992 de una División de Relaciones Internacionales con servicios internos de cooperación policial europea y de cooperación bilateral internacional para el continente europeo lo demuestra. Esta división tiene para la totalidad de las acciones de cooperación policial internacional un papel central y presenta la ventaja de constituir un interlocutor privilegiado para los colaboradores extranjeros. Esta colaboración, para ser realmente eficiente, debe integrarse en unos marcos jurídicos bien definidos. ¿Cuáles son?

MARCOS DE LA COOPERACION

Las posibilidades de cooperación entre países fronterizos o afectados por una misma frontera como ocurre con la del sur de Europa están delimitados por textos:

Convención de Aplicación del Acuerdo de Schengen.

La Convención de Aplicación del Acuerdo de Schengen (CAAS) define un principio de asistencia mutua en materia de seguridad que se desprende de la supresión de control en las fronteras internas del espacio Schengen. El título III de este convenio, relativo a las disposiciones en el marco de la "policía y la seguridad", decreta unos principios de cooperación y de ayuda mutua, particularmente en materia de policía.

Las disposiciones previstas por este único texto no permiten considerar, en la actualidad, modalidades de cooperación policial transfronteriza otras que las explícitamente definidas por los artículos citados. En efecto, la CAAS prevé unos modos operativos claramente especificados y delimitados como las peticiones de asistencia (artículo 39), el derecho de observación (artículo 40), el derecho de persecución (artículo 41) y el intercambio de informaciones (artículo 46), pero deja la posibilidad para los países contratantes de fijar, mediante la firma de acuerdos bilaterales distintos, todas las medidas complementarias que se contemplan necesarias para el fortalecimiento de la cooperación policial transfronteriza (artículo 39.5).

Acuerdos intergubernamentales y arreglos administrativos.

Unos acuerdos bilaterales anteriores, incluso posteriores a la CAAS, otorgan sin embargo a las fuerzas de seguridad europeas unos medios limitados pero no despreciables de cooperación. Mientras no estén firmados los convenios bilaterales, dichos acuerdos no quedarán aparte.

Estos acuerdos y arreglos ponen en relación la mayoría de los países de la Unión Europea y abarcan una gran cantidad de temas (cooperación aduanera, movimientos de personas, lucha contra el terrorismo...). Tienen la forma de acuerdos, convenciones, arreglos o declaraciones, y citarlos todos sería imposible debido a su gran número. Sin embargo, a manera de ejemplo se puede contemplar en

las transparencias el balance exhaustivo de los lazos de este tipo entre Francia y España y Francia e Italia.

No obstante, hace falta hablar aquí de uno de estos lazos: la FIEP (Francia, Italia, España y Portugal), que constituye una declaración común, datando en su forma definitiva del mes de mayo de 1996, que señala el acercamiento entre la Gendarmería Francesa, la Guardia Civil Española, los Carabineros de Italia y la Guardia Nacional Republicana Portuguesa. Esta estructura busca el fortalecimiento de los lazos entre estas respectivas instituciones, entre estas policías de carácter esencialmente militar de la Europa del sur. Este objetivo de acercamiento se está alcanzando por la instauración de relaciones muy estrechas al nivel de formación y reclutamiento, de organización del servicio y de nuevas tecnologías.

Nos parece que semejante lazo entre fuerzas de seguridad de países afectados por preocupaciones y riesgos comunes constituya algo muy positivo en la perspectiva de la necesidad de colaboración que tienen los Estados afectados por la frontera sur de Europa.

La Dirección General de la Gendarmería Nacional, por su parte, participa desde hace varios meses, en colaboración con los ministerios afectados, en las negociaciones de elaboración de los futuros acuerdos bilaterales con las otras partes contratantes. Este trabajo, llevado en el marco de la Comisión de Coordinación de la Política Europea de Seguridad Interior (CCPESI), se basa en un modelo de convenio-arreglo articulado en torno a dos conceptos distintos:

- El intercambio de informaciones mediante centros de cooperación policial y aduanera (CCPA).
- La cooperación directa entre servicios de la misma naturaleza.

Esta necesaria concertación interministerial privilegia entonces el recurso a los acuerdos entre gobiernos (artículo 39.5 del CAAS), preferentemente a los arreglos administrativos entre ministerios competentes de los países contratantes (artículo 39.4).

El CCPESI cuida así *"del respeto de la cooperación y de la complementariedad entre servicios y vela por el cumplimiento de las negociaciones entre gobiernos, sin perjuicio a las competencias operativas de los departamentos afectados"*.

Por consiguiente, las posibilidades de cooperación entre los contratantes fronterizos se limitan a los textos existentes:

- Convención de Aplicación del Acuerdo de Schengen que sólo atañe a los Estados para los cuales ésta queda vigente (Bélgica, Luxemburgo, Alemania y España).
- Acuerdos entre gobiernos aplicados en la actualidad.
- Arreglos administrativos concertados antes de julio de 1996.

AMBITOS DE LA COOPERACION

La cooperación actual entre las fuerzas de seguridad europeas es regida por textos. Estas normas son relativas a los ámbitos de acción de la policía administrativa y de la policía judicial.

Policía administrativa.

En lo referente a la policía administrativa, los diferentes marcos de cooperación son el refuerzo de la vigilancia en las fronteras internas de Schengen, las solicitudes de asistencia y los intercambios de informaciones.

Refuerzo de la vigilancia en las fronteras internas de Schengen.

La organización de la complementariedad entre Policía Nacional y Aduanas, y de su cooperación con la Gendarmería, para cumplir con esta misión, se puede concebir mediante la organización de actuaciones coordinadas, complementarias e incluso comunes, según lo previsto en los protocolos departamentales idóneos.

Las operaciones puntuales organizadas en este marco general no excluyen la posibilidad de asociar a las fuerzas de seguridad del

Estado vecino, bajo la condición de que cada una de las partes quede en su propio territorio de competencia. Por ello, los jefes de comandancias de la Gendarmería pueden, en el respeto de los protocolos departamentales y según la lógica de los planes departamentales de seguridad, establecer los contactos necesarios para iniciar unos servicios coordinados a ambos lados de la frontera, con el fin de establecer un dispositivo de vigilancia homogéneo en el tiempo y espacio.

Solicitudes de asistencia.

Previstas por el artículo 39 de la Convención de Aplicación del Acuerdo de Schengen (CAAS) las peticiones de asistencia con el fin de prevención y búsqueda de hechos reprobables pueden efectuarse, en caso de emergencia, directamente entre autoridades policiales competentes. Dichas solicitudes se transmiten por los puntos de contacto operativo (PCO), los cuales son para la Gendarmería los centros operativos de las comandancias (COG) fronterizas. Luego tiene que ser informado el SIRENE de lo tramitado.

Intercambios de informaciones.

En cuanto a la prevención de delitos o de amenazas al orden y seguridad pública, se puede efectuar directamente entre autoridades de policía afectadas, en los casos de urgencia extrema tal como está previsto por el artículo 46.2 de la CAAS. Realizándose dicho intercambio de nuevo por el canal de los PCO. Quedando informado el SIRENE en el mejor plazo.

Policía judicial.

La cooperación policial europea en el marco de la policía judicial puede efectuarse, sea por medio de organismos internacionales, sea a través de la cooperación directa entre unidades fronterizas.

A dichas posibilidades se puede añadir el procedimiento de la comisión rogatoria internacional, bajo control de los jueces.

En cuanto a los Organismos internacionales.

Tres cauces de cooperación policial internacional son utilizables por las comandancias:

INTERPOL, EUROPOL y SIRENE.

Los dos últimos en su ámbito tienen que ser privilegiados porque ofrecen posibilidades de intercambio flexibles y rápidas con la mayoría de las fuerzas de seguridad europeas.

En lo referente a la cooperación directa.

El *derecho de observación* y el *derecho de persecución* pueden ejercerse por la iniciativa de los escalones de mando locales en el respeto de las disposiciones previstas por los artículos 40 y 41 de la CAAS, recordadas por la directiva del 23 de junio de 1995. Cualquier otra operación de policía judicial ha de cumplirse con el visto bueno previo de las autoridades judiciales y con el debido respeto a las normas de procedimiento penal vigentes.

Con el fin de definir las modalidades prácticas de cumplimiento del derecho de observación y del derecho de persecución, se han establecido contactos con las autoridades de policía del país vecino. En efecto, sólo el conocimiento mutuo perfecto de las zonas fronterizas y de la organización de los socios operativos puede agilizar el ejercicio de dichos derechos.

El intercambio de anuarios de competencia, de organigramas de organización estructural de las unidades y el conocimiento de los medios que facilitan los contactos entre unidades (líneas telefónicas, fax...) deberán quedar privilegiados en esta perspectiva.

Se han evocado los marcos y las misiones de cooperación ahora, con el fin de ser más concreto hay que analizar un ejemplo de lo que se podría hacer.

EJEMPLO DE LO QUE SE PODRÍA HACER

El empleo de medios especializados (aéreos, fluviales, cinéuticos, etc.), en el marco

de las fronteras interiores terrestres, podría constituir un ejemplo concreto de un tipo de colaboración que se pudiera concebir en beneficio de la actuación en la frontera sur de Europa, basándose dicha colaboración en las aportaciones de Schengen que consisten en facilitar la asistencia directa entre servicios limítrofes encargados de misiones de policía.

Por ello, se podría examinar los elementos de una reflexión que permitiese llevar a cabo el empleo de medios específicos con arreglo a dicho convenio.

Cuando se evoca al sector transfronterizo, se ponen de manifiesto los artículos 39, 40 y 41 que permiten, respectivamente, la asistencia policial, la observación y la persecución transfronterizas. Lo importante es contemplar los elementos de reflexión jurídicos y de derecho procesal para establecer las normas de empleo de estos medios, teniendo en cuenta los aspectos operativos del problema y la urgencia de encontrar soluciones.

ELEMENTOS DE DERECHO

Los artículos que definen el marco jurídico de la colaboración radican en el título III "Policía y Seguridad" de la CAAS.

Artículo 39 § 1

Instituye la obligación para los servicios de policía de los Estados firmantes de prestarse "*asistencia en la prevención y en la búsqueda de hechos castigables*" conforme a la legislación nacional y en el límite de sus competencias.

Artículo 39 § 3

Indica que las peticiones de asistencia se pueden canjear entre los organismos centrales encargados de la cooperación policial internacional. En caso de urgencia, las autoridades de policía solicitantes pueden directamente dirigir sus peticiones a las autoridades competentes de la parte requerida que podrán responder directamente a estas peticiones.

El servicio solicitante da entonces conoci-

miento de su petición directa al organismo central de su propio país.

Artículos 40 y 41

Reglamentan el derecho de observación y el derecho de persecución transfronterizas, pero no tratan explícitamente del caso del uso de los medios especializados en el ejercicio de dichos derechos.

Artículo 41-5b

El paso de las fronteras, con arreglo al derecho de persecución, "*sólo se efectúa por las fronteras terrestres*".

Ahora bien, se puede interpretar la noción de frontera terrestre de una forma más o menos extensa según se considera que dicha frontera sólo puede ser salvada por vía terrestre o igualmente por vía aérea o fluvial. La lógica policial y la búsqueda de cierta coherencia tienden a que puedan los servicios encargados de misiones de policía pasar una frontera fluvial (pero también terrestre) por un medio náutico si así lo requiere la situación.

Esta interpretación se refiere al derecho internacional público, lo cual contempla que la noción de frontera terrestre remite a la de territorio, con cada uno de los prolongamientos verticales (subsuelo y espacio aéreo) que participan de la definición de un territorio.

Artículo 41-5d

Completa las modalidades de ejecución de la persecución transfronteriza. ***Un uniforme, un brazal o cualquier dispositivo colocado en el vehículo*** deben permitir que sean identificados los agentes perseguidores.

En la medida en que cumple con estas condiciones, el uso de aeronaves o de barcos públicos acata los requisitos de dicho artículo.

MODALIDADES PRACTICAS Y CAPACIDADES OPERATIVAS

Dos tipos de misiones pueden incumbir a los medios específicos:

- Misiones de policía judicial (observaciones, persecuciones...).
- Misiones de policía administrativa (prevención, vigilancia, socorro...).

El conocimiento y la simplificación de las modalidades de uso de los medios públicos encargados de misiones de policía en el marco de la cooperación policial transfronteriza implican el establecimiento de una convención bilateral con las otras partes contratantes fundada en el artículo 39 § 5 de la CAAS.

Los puestos fronterizos de coordinación (PCO), mejor dicho los centros de cooperación policial y aduanera (CCPA), disponibles permanentemente, tal como vienen previstos por el compendio de cooperación policial transfronteriza, podrían desempeñar un papel de interfaz entre el servicio solicitante, la estructura central encargada del suministro de los medios y las autoridades administrativas y judiciales.

Por otra parte, habría que prever las modalidades de responsabilidad jurídica en caso de siniestro que afectara a un medio público fuera del territorio nacional para llegar a la elaboración de un compendio para uso de las unidades fronterizas.

Firmar semejantes convenciones permitiría que bastase dirigir una mera petición de asistencia a la autoridad competente para que interviniesen los medios específicos. Al esclarecer las responsabilidades de cada uno, sería también posible reducir los plazos de intervención. Así se intensificaría la cooperación policial.

CONCLUSION

Por su situación estratégica entre dos conjuntos mundiales cuyas características son muy diferentes, la frontera sur de Europa constituye una interfaz que preocupa a la

mayoría de los países de la Unión Europea. Además, estos fenómenos de presión hacia Europa del Oeste no parecen estar a punto de desaparecer y, al contrario, muchas previsiones abundan en la idea de un aumento considerable de las migraciones transmediterráneas y de los diversos tráfico ilícitos.

Estas amenazas mutuas para la mayor parte de los Estados de la UE representan un desafío común. Este desafío requiere una necesaria colaboración entre los países de la Europa del Oeste y sus fuerzas de seguridad. Esta colaboración se define dentro de unos marcos que pueden ser la Convención de Aplicación del Acuerdo de Schengen para los Estados para los cuales ésta queda vigente (Oeste) y sus fuerzas de seguridad. Esta colaboración se define dentro de unos marcos que pueden ser la Convención de Aplicación del Acuerdo de Schengen para los Estados para los cuales ésta queda vigente (Bélgica, Luxemburgo, Alemania y España) y acuerdos entre gobiernos o arreglos administrativos. Atañe todos los aspectos esenciales de las misiones policiales clásicas (policía administrativa y policía judicial).

Parece sin embargo imprescindible que la cooperación entre fuerzas de seguridad europeas se intensifique a corto plazo para que supere el estado embrionario donde se encuentra todavía y para que se llegue a un real espacio policial homogéneo en la Unión Europea, a un verdadero y eficiente espacio judicial europeo.

Del mismo modo, los contactos con los Estados al sur de Europa tienen que fortalecerse. En efecto, si no se desarrolla una colaboración y una cooperación determinadas con las fuerzas de seguridad y los Estados de los países de donde provienen los flujos problemáticos, toda cooperación intraeuropea podría resultar poco eficiente por muy imperiosa que fuere.