

EL ESPACIO POLICIAL EUROPEO: UN FUTURO EN CONSTRUCCION (*)

AMADEU RECASENS BRUNET

Director del Gabinete de Estudios y Prospectiva
Secretaría de Estado de Interior

I. LA UNION EUROPEA: UNA ARQUITECTURA ASIMETRICA

Hablar de EUROPOL es hablar de una Oficina Europea de Policía contemplada en el Tratado de la Unión Europea firmado en la pequeña y fronteriza ciudad holandesa de Maastricht el 7 de febrero de 1992, y que tras su preceptiva ratificación por los Estados miembros entró en vigor el día 1 de noviembre de 1993.

La estructura básica del Tratado de la Unión Europea se ha expresado gráficamente mediante la idea de un templo clásico grecorromano con su frontispicio (el preámbulo), tres pilares o columnas y un basamento (las disposiciones finales). Los tres pilares o columnas son: el pilar comunitario; el de política exterior y de seguridad común (PESC) y el de cooperación en materia de justicia e interior (Isaac, G., 1993; Muñoz Machado, S., 1993).

- a) El pilar comunitario reúne aquellas materias que los Estados han querido situar bajo el dominio de la Comunidad, tanto en su aspecto jurídico como en lo relativo a la elaboración y ejecución de políticas comunes. Podemos enumerar a modo de ejemplo la unión aduanera, la política comercial y la libre circulación de mercancías, trabajadores y capitales, transportes, política agrícola común, fondos estructurales, cultura, etc.
- b) La política exterior y de seguridad común conocida bajo las siglas PESC, a diferencia de lo que sucede con el pilar comunitario, no constituye materia de derecho comu-

(*) Estas páginas se basan en un trabajo más amplio sobre el espacio policial europeo realizado para la Fundación Botif, y de próxima publicación.

nitario. Se trata simplemente de un tímido avance en materia de política exterior no comercial. En este segundo pilar empiezan ya a vislumbrarse las claras reticencias de los Estados en lo que se refiere a políticas que afecten al concepto clásico de soberanía. Así no es de extrañar que en materia de PESC los bloqueos hayan sido evidentes y bastante frecuentes.

- c) La cooperación en materia de justicia e interior, que incluye el ámbito que a los efectos de este artículo nos interesan, tampoco constituye derecho comunitario. Se configura como lo que en argot comunitario se conoce por "*accords à douze*" (ahora en todo caso a quince tras las últimas incorporaciones). Como veremos en el análisis de este pilar, al igual que en el caso de la PESC, las reticencias son de gran magnitud, y en su mayoría derivadas de los problemas de soberanía estatal.

Nos hallamos pues ante un "templo grecorromano" cuyas tres columnas son de órdenes diversos, de alturas irregulares y de distintos gruesos y que realiza ímprobos esfuerzos por mantener erguida su arquitectura.

Tampoco la estructura institucional de la Unión Europea ayuda al equilibrio. A partir de una mala reproducción de la división de poderes propia de los Estados-nación surgidos de las revoluciones liberal-burguesas (poder legislativo, ejecutivo y judicial), se ha alcanzado un sistema cuya definición ha venido dada por la práctica diaria y las contradicciones derivadas de la falta de voluntad estatal a la hora de hacer dejación en favor de la Unión de parcelas de soberanía. Se mantiene así una dualidad en el seno de la Unión entre las estructuras de representación de intereses estatales (Consejo Europeo, Consejo de Ministros y Comité de representantes permanentes) y las estructuras e instituciones de tipo comunitario (Comisión de las Comunidades Europeas, Parlamento Europeo y Tribunal de Justicia). En todo caso, y en cuanto al ámbito que ahora nos ocupa, al no ser considerado el pilar de justicia e interior como pilar comunitario, queda excluido en gran parte del ámbito de los órganos comunitarios a pesar de que, como veremos, el Tratado de la Unión deja ciertos espacios abiertos a la participación de la Comisión y del Parlamento, e incluso podría llegar a admitir cierta intervención del Tribunal de Justicia de Luxemburgo.

II. LA POLICIA EUROPEA EN EL TEMPLO DE LOS TRES PILARES

LOS ASUNTOS DE JUSTICIA E INTERIOR EN EL TRATADO DE LA UNION EUROPEA

El llamado tercer pilar del Tratado de la Unión, relativo a la cooperación en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior (también conocido con las siglas JAI), se rige principalmente por las disposiciones contenidas en el Título VI (disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior), y más concretamente en su único artículo K. El punto 1.º de dicho artículo K consta de nueve apartados, en los que se establecen una serie de ámbitos que los Estados miembros consideran de interés común, y que al mismo tiempo se vinculan a los fines de la Unión, y en especial a la libre circulación de personas. Tales apartados son los siguientes.

1. Política de Asilo.
2. Las normas por las que se rigen el cruce de personas por las fronteras exteriores de los Estados miembros y la práctica de controles sobre esas personas.
3. La política de inmigración y la política relativa a los nacionales de terceros Estados acerca de:
 - a) Las condiciones de acceso al territorio de los Estados miembros y de circulación por el mismo de los nacionales de terceros Estados.
 - b) Las condiciones de estancia de los nacionales de terceros Estados en el territorio de los Estados miembros, incluidos el acceso al empleo y la reagrupación familiar.
 - c) La lucha contra la inmigración, la estancia y el trabajo irregulares de nacionales de los terceros Estados en el territorio de los Estados miembros.
4. La lucha contra la toxicomania en la medida en que dicha materia no esté cubierta por los apartados 7 a 9 siguientes.
5. La lucha contra la defraudación a escala internacional en la medida en que dicha materia no esté cubierta por los apartados 7 a 9 siguientes.
6. La cooperación judicial en materia civil.
7. La cooperación judicial en materia penal.
8. La cooperación aduanera.
9. La cooperación policial para la prevención y lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de

drogas y otras formas graves de delincuencia internacional, incluidos, si es necesario, determinados aspectos de la cooperación aduanera en conexión con la organización, a escala de la Unión, de un sistema de intercambios de información dentro de una Oficina Europea de Policía (Europol)."

El citado artículo K establece de este modo en su propia estructura un rango u orden de prioridades mediante el cual se gradúa el interés de las materias que abarca (Ortiz-Arce, A., y García López, J., 1995, p. 103). Ello permite establecer dos bloques:

El primero que incorpora los puntos 1 al 6, y el segundo integrado por los tres últimos números. Ya desde el primer momento podemos constatar que se repiten los focos de interés mantenidos a lo largo del proceso de creación del espacio policial europeo, es decir, el terrorismo, las drogas y la libre circulación de personas, con el añadido de la problemática del crimen organizado. Estas son de manera fundamental las materias consideradas trascendentes en el espacio policial europeo por parte de los Estados miembros de la Unión.

El Título VI del Tratado de la Unión se complementa con dos declaraciones anexas. La primera, relativa al asilo, que plantea este tema como prioritario al tiempo que remite al Consejo para el estudio de acciones comunes tendentes a armonizar algunos de sus aspectos. La segunda declaración lleva por título "Declaración relativa a la cooperación policial", y fue firmada en febrero de 1992. Su contenido básico constituye una manifestación de voluntad que expresa el deseo de una cierta operatividad concreta e inmediata, mientras que por otra parte contiene una limitación a la práctica a partir de la formulación de prioridades. Estos puntos prioritarios en el ámbito de la cooperación, que deberán desarrollarse mediante el intercambio de información y de experiencias, se centran en:

- Asistencia a las autoridades nacionales encargadas de la persecución penal y de la seguridad, en particular en materia de coordinación de diligencias e investigaciones.
- Creación de bancos de datos.
- Evaluación y análisis centralizados de la información con miras a establecer un balance de la situación y a determinar los diferentes planteamientos en materia de diligencias.

- Recopilación y gestión de datos relativos a los planteamientos nacionales en materia de prevención, a fin de transmitirlos a los Estados miembros y de perfilar estrategias preventivas a escala europea.
- Medidas relacionadas con la formación permanente, la investigación, la criminalística y la antropometría judicial."

Con la formulación del tercer pilar del Tratado de la Unión Europea se puede afirmar que por primera vez la coordinación judicial y policial pasa plenamente a convertirse en un acuerdo formal que involucra a los Miembros de la Unión Europea y por tanto, si bien es cierto que todavía no cabe hablar de Derecho Comunitario, no es menos cierto que se puede ya hablar de la creación del espacio policial europeo, intergubernamental y con clara vocación comunitaria a largo plazo.

III. LA "PASARELA" COMO MECANISMO DE TRANSICION ENTRE LA SOBERANIA ESTATAL Y LA COMUNITARIZACION

Como ya hemos señalado, las materias de justicia e interior permanecen en el ámbito de lo que se conoce como asuntos intergubernamentales, a pesar de que el punto segundo, párrafo 1, del artículo K las vincula a los acuerdos internacionales, puesto que estipula que estas cuestiones deberán tratarse "en el respeto del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950, y de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 28 de julio de 1951, y teniéndose en cuenta la protección concedida por los Estados miembros a las personas perseguidas por motivos políticos". Esta cita de textos internacionales es de hecho muy similar a la que encontramos en otros documentos precedentes, como el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen: si bien algún autor ha hecho notar que el artículo K.2 olvida citar el Protocolo de Nueva York de 1967, que modificó el Estatuto de los Refugiados de 1951 y extendió el refugio político a ciudadanos provenientes de países no europeos (López Garrido, D., 1992, p. 36). Protocolo que sí es citado en el artículo 28 del Convenio de Schengen. Será preciso ver pues en el futuro el alcance de esta exclusión, a pesar de que probablemente lo más sensato sea considerar que el Protocolo de Nueva York es

también tácitamente aplicable al artículo K.2 del Tratado de la Unión, ya que de lo contrario ello significaría un retroceso que no parece estar en la voluntad del legislador de Maastricht.

Pero a pesar de estas referencias internacionales, el párrafo 2 del citado artículo K.2 deja muy claro que lo relativo a este título sobre Cooperación Policial y Judicial "se entenderá sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en materia de mantenimiento del orden público y salvaguardia de la seguridad interior". Es decir, que los Estados miembros, una vez más, desean dejar muy claro y de manera explícita que su soberanía permanece intacta.

A pesar de tal manifestación, la misma no es del todo cierta ya que queda una puerta abierta a una cierta "comunitarización" a partir del mecanismo que el argot comunitario ha denominado "pasarela" y que consiste en la aplicación del artículo K.9 en relación con el 100.C del mismo Tratado de la Unión. El artículo K.9 prevé que "el Consejo podrá decidir, por unanimidad, a iniciativa de la Comisión o de un Estado miembro, la aplicación del artículo 100.C del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea a acciones en los ámbitos contemplados en los apartados 1 a 6 del artículo K.1, determinando las condiciones de votación que correspondan..."; por su parte el citado artículo 100.C establece un mecanismo de colaboración y cooperación en materia de visados y la elaboración para los mismos de un modelo uniforme.

La novedad consiste en el hecho de que estas cuestiones las determinará el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, lo que en cierta medida otorga a las Instituciones Europeas, y muy especialmente a la Comisión, un determinado papel. Ciertamente, por el momento, el ámbito se reduce a la determinación de qué nacionales de terceros países han de estar provistos de visados para poder entrar en el espacio de la Unión Europea, cosa que establecerá el Consejo por unanimidad a propuesta de la Comisión y consultado el Parlamento (unanimidad requerida sólo hasta el 31 de diciembre de 1995, ya que después de esta fecha bastará con un pronunciamiento del Consejo por mayoría cualificada). Pero también es cierto que el mecanismo de "pasarela" del artículo K.9 permite hacer lo mismo con los temas de política de asilo, cruce y control de fronteras, políticas de inmigración, ciertas formas de lucha contra la toxicomanía,

ciertas formas de lucha contra el fraude internacional y cooperación judicial en materia civil, y, lo que es muy importante, deja la capacidad de decidirlo a una Institución Europea como es el Consejo, si bien la decisión deberá ser tomada por unanimidad, y es también cierto que el Consejo representa mayoritariamente mucho más los intereses estatales que los de la propia Unión. Con todo es preciso valorar este mecanismo como un paso importante y decisivo.

Queda todavía un "núcleo duro" que no puede ser sometido al mecanismo de "pasarela" y que los Estados han dejado, a corto y medio plazo, en el ámbito intergubernamental. Se trata de los puntos 7 al 9 del artículo K.1, es decir, la cooperación judicial en materia penal, la cooperación aduanera y la cooperación policial, incluida Europol. Como es de ver son los aspectos más vinculados al concepto clásico de soberanía, basado en el ejercicio del monopolio legítimo de la violencia por parte de los Estados.

A pesar de que la participación de los organismos comunitarios en el ámbito de justicia e interior no se agotan con el mecanismo de "pasarela", sí puede afirmarse que éste es el más importante y el que permite albergar mayores esperanzas de "comunitarización" del espacio policial europeo.

Además del artículo K.4, el artículo 100.D del Tratado de la Unión hace expresa mención de un Comité que ya es conocido como "El Comité K.4". Dicho Comité está compuesto por altos funcionarios cuya misión consiste en contribuir a la preparación de los trabajos del Consejo en los ámbitos contemplados en el artículo 100.C, sin perjuicio de la existencia, prevista en el artículo 151 del propio Tratado, de un Comité de representantes permanentes de los Estados miembros que se encarga de preparar los trabajos generales del Consejo y que es conocido con las siglas COREPER.

El Comité K.4 ha asumido buena parte de las tareas que en su día tuvo encomendado el ámbito de Trevi, situándose en el esquema general de justicia e interior de la Unión Europea justo por debajo del COREPER, lo cual le otorga un papel relevante en materia de coordinación de la actividad de este ámbito, al tratarse de la última instancia especializada antes de pasar a los órganos generales de la Unión Europea. El Comité K.4 dispone de diversos grupos de trabajo en materias como inmigración y asilo, cooperación en asuntos judiciales, policía y seguridad, etc.

IV. EUROPOL

1. Génesis de Europol

La Oficina Europea de policía prevista en el artículo K.1.9 tiene como misiones fundamentales la lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y otras formas graves de delincuencia internacional, así como determinados aspectos de cooperación aduanera en conexión con la organización de un sistema de intercambios de información. Se trata, a pesar de lo que pueda parecer, de un proyecto que nace antes del Tratado de la Unión Europea.

Ya desde finales de los años setenta y primeros años ochenta, la insatisfacción de las policías europeas con Interpol se manifestaba de manera más o menos abierta, al tiempo que iba tomando cuerpo —principalmente en las policías alemanas e inglesas— la idea de crear una especie de FBI europeo, del que Alemania era el principal valedor. Durante la reunión del Consejo Europeo, celebrada en Luxemburgo los días 28 y 29 de junio de 1991, la representación alemana aprovechó una vez más la ocasión para replantear el tema proponiendo la creación de una oficina central europea de policía criminal. La propuesta fue aceptada con las únicas reticencias del ministro inglés del ramo. El Consejo asumió el "compromiso, en el marco del Tratado, en favor de crear en su integridad una oficina central europea de Policía Criminal (Europol) competente en los citados ámbitos, a más tardar, el 31 de diciembre de 1993". Además se estipulaba la fijación por el Consejo, por unanimidad, de las pertinentes acciones para hacerlo posible, con un desarrollo progresivo de las tareas de Europol: En primer lugar se preveía la creación de una estación de enlace para el intercambio de información y experiencias (para el 31 de diciembre de 1992); para después, en una segunda fase, atribuirle competencias para actuar también en el seno de los Estados miembros.

Por su parte, el grupo III de Trevi ya venía trabajando el tema de drogas, cuyas líneas principales se presentaron en la misma reunión de 1991 en que el Canciller alemán Kohl propuso la policía europea. Ambas ideas fueron recogidas y unificadas con vistas a establecer, desde agosto de 1991, un grupo de trabajo específico en el ámbito Trevi; el grupo Trevi VI o "*ad hoc Working Group on Europol*" (AHWGE) encargado también de diseñar la *European Drug Unit* (EDU). Se creó de esta manera un grupo "*ad hoc*" en el marco de Trevi cuya misión inicial fue la de trabajar un documento que se elevó a la Comisión de Altos funcionarios, y que éstos

a su vez transmitieron a la Conferencia de Ministros, los cuales lo presentaron a la cumbre de Maastricht de diciembre de 1991.

El AHWGE fue el encargado de preparar la Convención para el establecimiento de Europol. Dado que tenía dos objetivos complementarios pero difíciles (EDU y Europol), se decidió establecer bajo responsabilidad del AHWGE un *Project Group Europol* (PGE) integrado por representantes de los Estados miembros, especialmente policías y agentes de aduanas de alto nivel, que se encargarían de los temas operativos y de detalle.

El contenido del estudio del PGE prevé una Europol superadora de la dimensión de cooperación policial establecida por Trevi, haciendo frente a la necesidad comunitaria de adecuarse a las nuevas demandas de seguridad interna de la futura Unión Europea, y desarrollando un auténtico sistema de información europeo.

En el informe de los Ministros de Trevi al Consejo de Europa, en diciembre de 1991, se puede leer: "Siguiendo el documento de Palma de 1989, los Ministros de Trevi se decidieron por un programa de acción detallado, fuera del cual un cierto número de ítems se han desarrollado o están pendientes de un estudio más profundo, como por ejemplo: un sistema de información europeo (EIS); la coordinación de los oficiales de enlace de drogas; la recogida de datos respecto de drogas, sustancias explosivas y huellas dactilares; recomendaciones generales sobre cooperación policial y medidas específicas para la cooperación en zonas fronterizas, en observación y persecución transfronterizas. Una decisión de largo alcance (Dublin, 1990) fue la de establecer una unidad europea sobre drogas" (citado por Bunyan, T., 1993, p. 25).

El 2 de junio de 1992 se llegó a un acuerdo ministerial entre los Ministros de Trevi, estableciendo los parámetros de funcionamiento de la EDU, documento que no constituye todavía propiamente su acta fundacional —habría que esperar todavía un año—, pero que determina aspectos importantes como funciones, personal, protección de datos, financiación...

Como ha demostrado Mónica Den Boer (1994, p. 175), la cuestión semántica tampoco es inocente en este caso, ya que Europol pasó de significar en la cumbre de junio de 1991 en Luxemburgo "Oficina Europea de Investigación Criminal", a denominarse en el texto final del Tratado de la Unión Europea "Oficina Europea de Policía", lo que para esta autora significa que Europol adquiera mayor flexibilidad en la determinación de su tarea, y puede asumir en

el futuro más competencias de tipo operativo. Una modificación similar y en el mismo sentido es la sufrida por la Unidad Antidrogas, cuya denominación pasó de "Unidad Europea de Información sobre Drogas" a formularse como "Unidad Europea de Drogas". Este detalle tampoco ha pasado desapercibido para Tony Bunyan (1993, p. 25), quien a su vez destaca cómo entre las reuniones de Luxemburgo y de Maastricht la terminología sufrió un cambio significativo tanto en el caso de Europol como en el de la EDU, cosa que también es puesto de relieve por el equipo de John Benyon (1994, p. 159).

2. Objetivos de Europol

Seguendo el ya citado informe del grupo "ad hoc" de Trevi, aparece la necesidad de "una organización central que facilite el intercambio y la coordinación de la información criminal, y el desarrollo de la información entre los Estados miembros respecto de la extensión del crimen a través de las fronteras de los Estados miembros, tanto si se han originado fuera de Europa como en su interior" (Bunyan, T., 1993, p. 24).

Los Estados miembros de la Unión Europea, sacando una vez más a relucir su prudencia y sus recelos, optaron por una vía de tanteo antes de proceder a arrancar directamente con el proyecto Europol. Prefirieron partir del desarrollo de un núcleo central, constituido por la EDU creada formalmente en abril de 1993 en Estrasburgo y cuyo propósito inicial consistía en el intercambio y análisis de información sobre el tráfico de drogas y el blanqueo de dinero en la Unión Europea, y las organizaciones criminales involucradas en estos delitos. Pero ya desde su inicio, EDU se extendió más allá del propio tema del narcotráfico y manifestó una fuerza expansiva lógica en el instrumento que había de constituir el núcleo de Europol. La cumbre de Essen amplió las funciones de la Unidad, de modo que abarcara temas tan diversos como:

- Lucha contra la inmigración clandestina.
- Tráfico ilícito de vehículos.
- Seguridad nuclear.
- Blanqueo de dinero relacionado con lo anterior.

Desde finales de febrero de 1994, todos los Estados miembros disponen de enlaces trabajando en la EDU y apoyados a su vez por los departamentos que, en cada Estado, trabajan el tema de drogas. La EDU funciona a tres

niveles: "el macro" en el que ya se han firmado diversos acuerdos sobre intercambio de información; el "medio" que se desarrolla a partir de la cooperación de los enlaces, y el "micro" donde se realizan diversas actuaciones concretas (Roberts, C., 1995, p. 118).

Como ya se ha dicho, la EDU constituye una experiencia piloto respecto de Europol, hecho que se expresa en el mismo informe del Grupo de Trabajo "ad hoc" Trevi elevado a los altos funcionarios, cuando se manifiesta: "la experiencia obtenida de los trabajos de creación de la Unidad Europea de Inteligencia para los asuntos de droga ha de iluminar el trabajo minucioso, necesario para el nacimiento de una organización como Europol" (citado por Herrero, C., 1992, p. 571). También la nota de acompañamiento con que los altos funcionarios transmiten los trabajos sobre Europol a los Ministros incide en que "la ampliación de Europol, desde la unidad de estupefacientes, a otros campos de la criminalidad, exige que cada Estado miembro institucionalice, con antelación, una organización nacional adecuada y competente en los mismos espacios delictivos en los que ha de moverse la Europol desarrollada" (Herrero, C., op. cit., p. 572).

Los objetivos de Europol vienen en gran parte derivados de los establecidos para la EDU, si bien puede hablarse ya de otras grandes líneas como el terrorismo, que fue incluido entre los objetivos de Europol después de una fuerte presión española. Finalmente, en la reunión del Consejo de Ministros de Justicia e Interior de la Unión Europea, llevada a cabo en París el 26 de enero de 1995, se acordó incluir el terrorismo entre las competencias de Europol. En esta misma reunión se incorporaron al ámbito Europol, siguiendo el modelo EDU, otras materias como el tráfico de materiales nucleares, drogas, órganos humanos y blanqueo de dinero.

La Cumbre de Madrid, bajo presidencia española de la Unión Europea en septiembre de 1995, trató el desarrollo de los reglamentos de funcionamiento de Europol, al tiempo que se llevaban a cabo diversos Seminarios sobre el terrorismo, violencia en el deporte, fraude en las telecomunicaciones y tráfico de obras de arte. También estuvo presente el debate sobre temas de racismo y xenofobia, prevención de la delincuencia, cooperación policial, delincuencia organizada, policía técnica y científica, cooperación aduanera, etc., a partir de informes elaborados por grupos de expertos. El hecho de que tales temas hayan sido tratados en el citado ámbito es ya de por sí indicativo de cuáles pueden ser los derroteros de la futura

actividad de Europol. Queda no obstante todavía pendiente la constitución del sistema informático europeo (SIE) para el cual el modelo del sistema informático de Schengen (SIS) constituye un valioso e imprescindible referente.

3. Entidad y Estructura Orgánica

Europol se aprobó políticamente en la reunión de Cannes, durante los últimos días de junio de 1995, bajo presidencia francesa de la Unión, a pesar de las fuertes reticencias expresadas, una vez más, por la delegación británica, que llegó a bloquear la solución definitiva por un problema de competencia jurisdiccional, al no aceptar someter al Tribunal Europeo de Justicia de Luxemburgo los conflictos que pudieran aparecer por la actuación de Europol.

Este tropiezo no impidió que bajo presidencia española de la Unión se materializara la firma del Convenio constitutivo de Europol el 26 de julio de 1995, por parte de los representantes, a falta todavía de la aprobación y ratificación del Convenio por parte de los respectivos Estados. Las previsiones apuntan a unos plazos que oscilan entre uno y dos años. De todos modos, ello no paraliza la elaboración en paralelo de los reglamentos de funcionamiento, que se hallan en fase de redacción y que recibieron un impulso notable durante el semestre de presidencia española.

Europol tiene su sede en La Haya, por decisión de 29 de octubre de 1994, en la nada pacífica Cumbre de Bruselas en la que Holanda, Alemania, Francia e Italia se disputaron dicha sede. Finalmente, tras la victoria holandesa, la oficina fue formalmente inaugurada el 16 de febrero de 1994.

Europol constituye un organismo centralizado, generado por la Unión Europea, cuya base jurídica habilitante se halla fundamentalmente en el artículo K.1.9 del Tratado de la Unión, así como también en el artículo B del Título Primero del citado Tratado, relativos a los objetivos de la Unión, entre los cuales cita, en cuarto lugar, el de "desarrollar una cooperación estrecha en el ámbito de la justicia y de los asuntos de interior". Finalmente, es preciso mencionar también la Declaración anexa número 32 "Declaración relativa a la cooperación policial".

A pesar de su incorporación al Tratado de la Unión, Europol no forma parte del "pilar comunitario", por lo cual se configura todavía como una institución creada por acuerdo entre Estados. Su futuro depende pues, en gran parte, de los acuerdos que puedan tomar en lo sucesivo los Ministros de Justicia e Interior de los Estados

miembros. Ciertamente, Europol es todavía apenas algo más que una idea, materializada por el Convenio de 26 de julio de 1995, que ha de desarrollarse a partir de un embrión preexistente (EDU) y que se está poniendo en marcha a partir de Trevi y algunas experiencias de Schengen. Pero con todo, hay que afirmar que algo se ha avanzado, especialmente durante la presidencia española de la Unión Europea. Europol tiene una sede, se configuran unos oficiales de enlace y está previsto que empiece a funcionar durante el primer semestre de 1996.

V. CONCLUSIONES

- a) *Un paso muy lento hacia la comunitarización.*

La formulación del tercer pilar del Tratado de la Unión representa un paso más (al igual que lo fuera el Acuerdo de Schengen respecto del Programa de Acción Trevi) en el logro de la transparencia y la legitimación de un espacio policial europeo. El ámbito establecido por el Tratado de la Unión significa que, por primera vez, la coordinación judicial y policial adquiere la forma de un acuerdo intergubernamental de clara vocación comunitaria.

La nota negativa la constituye el hecho de que todavía estamos lejos de la comunitarización de la coordinación judicial y policial, y el planteamiento actual permanece indiscutiblemente en la esfera intergubernamental; pertenece al ámbito de los acuerdos entre Estados; debido en gran parte al miedo de muchos de ellos a una hipotética pérdida de soberanía. En síntesis, la situación actual es la siguiente:

- Europol se constituye a partir de los trabajos preparatorios llevados a cabo por un grupo específico dentro de Trevi, y de hecho absorbe bastante de lo que fuera el propio Trevi, que desaparece justamente a partir del Tratado de la Unión. Por otra parte, la aportación de la experiencia de Schengen al desarrollo de Europol no es nada negligible (sistema informático, política de visados, asilo, fronteras, etc.). Schengen, a diferencia de Trevi, no desaparece, al no tener ámbito ni disciplina comunitarias.

El grupo K.4 refunde básicamente los tres grandes grupos de trabajo de Trevi (asilo, cooperación policial y asistencia jurídica) y se convierte en una instancia de coordinación fundamental, que hace de puente entre el ámbito técnico y el

político. Eleva sus conclusiones al CO-REPER y prepara los Consejos de Ministros de Justicia e Interior.

Europol tiene una creación precedida de fase embrionaria. El embrión lo constituye la Unidad Europea Antidrogas (EDU), que lentamente va ampliando sus competencias hacia funciones como la lucha contra la inmigración clandestina; el tráfico ilícito de vehículos; la seguridad nuclear y el blanqueo de dinero relacionado con todo lo anterior.

- El 26 de julio se firma el convenio que posibilitará el desarrollo de Europol, cuya plena vigencia se prevé para dentro de uno o dos años, para lo cual ya está en marcha la elaboración de los reglamentos de funcionamiento.

b) *Un juego de geometrías variables.*

Se puede afirmar que, agotada Trevi, ahora Europol y Schengen juegan a lo que se conoce como "geometría variable", que consiste en aprovechar las ventajas que proporciona el hecho de disponer de dos estructuras distintas pero que inciden fundamentalmente en los mismos temas y en parte en los mismos territorios. De este modo, aquello que no se puede llevar a cabo en el espacio de la Unión Europea por problemas entre los diversos Estados miembros, puede tal vez llevarse a la práctica en el ámbito Schengen y (a pesar de ser mucho más improbable) viceversa.

c) *Las inciertas relaciones con Interpol.*

Según el informe del Grupo de Trabajo "ad hoc" Trevi: "para la creación de Europol ha de tenerse en cuenta la necesidad de mantener conexiones con otros organismos, sobre todo con Interpol, con la cual Europol deberá tener relaciones de trabajo muy estrechas para evitar repetición de esfuerzos" (citado por Herrero, C., 1992, p. 572). Con todo, será muy difícil evitar que se produzcan "repeticiones de esfuerzo", expresión que puede llegar a significar "solapamientos, duplicidades e incluso reticencias" entre ambos organismos.

d) *La toma de posición del Parlamento Europeo.*

Al igual que ya lo hiciera respecto del Acuerdo de Schengen y de su Convenio de aplicación, el Parlamento Europeo se ha pronunciado respecto del Título VI del Tratado de la Unión, en un Informe de la Comisión de Libertades Públicas

y Asuntos de Interior cuyo ponente fue el Sr. Carlos Robles Piquer y que lleva por título "Sobre la cooperación en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior bajo el Tratado de la Unión Europea (Título VI y otras provisiones)" (Doc. PE 204.587).

En el citado informe, el Parlamento reclama la aceleración del proceso, mediante la aplicación del procedimiento de la "pasarela" para las materias del artículo K, lamentando la imposibilidad de hacerlo respecto de los puntos 7 a 9 de dicho artículo. Además, se reclama una mayor información al Parlamento por parte del Presidente del Comité K.4 y la publicación de dicha información como "elemento de democracia directa".

No ahorra el Parlamento severas críticas por la no participación del mismo en el proceso y su imposibilidad de ejercer el control de la aplicación del Título VI. Con ello no hace más que retomar, coherentemente, las críticas en el mismo sentido que ya vertiera con ocasión de su informe referente a Schengen, respecto de la falta de democracia y de control. En síntesis, su opinión se refleja en el siguiente párrafo del Informe: "Lamenta el hecho que, en Maastricht, la cooperación en el terreno de la justicia y los asuntos de interior fue en gran parte situada fuera del Tratado de la Comunidad Europea, resultando una falta de supervisión efectiva tanto parlamentaria como judicial y de procesos democráticos de toma de decisiones en un terreno que concierne directamente los derechos de los ciudadanos".

e) *Un cúmulo de problemas pesa sobre Maastricht.*

Los puntos expuestos hasta aquí no son los únicos aspectos problemáticos que plantea el Título VI del Tratado de la Unión Europea. Por citar brevemente algunos más, podemos plantear:

La esquizofrenia que produce una vocación comunitaria frustrada por problemas de soberanía de los Estados miembros.

La falta de rodaje para ver cómo se incardinan Comisión y Parlamento, lo que probablemente provocará todavía nuevos conflictos.

El desigual desarrollo —mucho más lento— del espacio judicial europeo, que va abriendo una brecha cada vez mayor entre ambos sectores, cuando debiera ser al revés, es decir, que un desarrollo más avanzado del espacio judicial permitiera un control efectivo y supra estatal de un espacio policial que también lo es.

Se prevén problemas de adaptación y de integración con los tres nuevos Estados miembros (Austria, Suecia y Finlandia), y con la previsible entrada de los países bálticos y los llamados "del este", que ampliaría la Unión a más de veinte países, con lo que ello supone políticamente respecto de los desequilibrios sociales, fronteras, visados, etc.

Por si ello fuera poco, el futuro inmediato es políticamente dificultoso. El Grupo de Reflexión encabezado por Carlos Westendorp ha constatado los problemas que se ciernen entorno a la prevista reforma del Tratado de Maastricht, y especialmente respecto del tercer pilar, cuya valoración no es precisamente positiva.

Todo ello hace que podamos hablar de Europol como de un proyecto viable, pero en la incubadora europea. Sólo si los Estados miembros acceden a tener una visión más europeísta y por tanto menos "chauvinista" del espacio policial europeo, Europol podrá desarrollarse plenamente y sin deficiencias. Y tal desarrollo debería correr parejo a la democratización de las Instituciones europeas y al desarrollo de instrumentos de control parlamentario y judicial, que garanticen un espacio policial al servicio

de los ciudadanos de la Unión; algo que ya no depende del desarrollo del Título VI, ni del quehacer policial, sino de algo más profundo, mucho más profundo, que constituye el verdadero talón de Aquiles de la construcción de la Europa de los Ciudadanos.

BIBLIOGRAFIA

BENYON, J. y otros (1994): *Police Co-operation in Europe: An Investigation*. Leicester, University of Leicester, Center for the Study of Public Order (1.ª ed., 1993).

BUNYAN, T. (1993): "Secret Europe", en Bunyan, T. (ed). *Statewatching the new Europe. A handbook on the european State*. Londres, Statewatch.

DEN BOER, M. (1994): "The quest for European policing: rhetoric and justification in a disorderly debate", en Anderson, M. y Den Boer, M. (eds). *Policing Across National Boundaries*. Londres, Nova York, Pinter publishers.

HERRERO, C. (1992): *Los deltas económicos*. Madrid, Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica.

ISAAC, G. (1993): *Manual de Derecho Comunitario General*. Barcelona, Ariel, S. A. (2.ª reimp.) (versión original de 1983).

MUÑOZ MACHADO, S. (1993): *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*. Madrid, Alianza Editorial.

ORTIZ-ARCE, A., y GARCIA LOPEZ, J. (1995): "La cooperación en los ámbitos de la Justicia y de los asuntos de Interior (el Título VI del Tratado de la Unión Europea)", en Mariño F. M. (ed). *El Tratado de la Unión Europea*. Madrid, Ministerio de Justicia e Interior.

ROBERTS, C. (1995): "Unidad Antidrogas de Europol", en Revista "Focus" número 4, agosto 1994, citado por la Revista "Ciencia Policial" número 28, gener-febrer 1995.