

## SEGURIDAD INTERIOR Y CONSTITUCIÓN EUROPEA

por Félix Arteaga Martín<sup>1</sup>

El Consejo Europeo de Salónica aprobó el pasado junio un proyecto de Tratado para una Constitución (en adelante el Proyecto<sup>2</sup>) que se había elaborado en el seno de la Convención europea, tras debatir su plenario un informe del Grupo de Trabajo X sobre “Libertad, seguridad y justicia” elaborado entre mayo y diciembre de 2002. Como era de esperar, el Proyecto mantiene la consecución del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia como el segundo gran objetivo de la Unión Europea, inmediatamente después de su objetivo prioritario de fomentar la paz, los valores y el bienestar de los pueblos, y considera el “derecho a la libertad y la seguridad” un derecho fundamental (art. II-6) de toda persona. De acuerdo con estas prioridades marcadas en el Consejo Europeo de Tampere, el Proyecto diseña un conjunto de políticas e instituciones comunes de la Unión Europea para ayudar –que no reemplazar- a los Estados miembros a garantizar el derecho a la libertad y a la seguridad individual de sus ciudadanos.

Como se pedía en el mandato de la Convención<sup>3</sup>, el Proyecto simplifica y armoniza los instrumentos jurídicos que estaban dispersos y diferenciados por los antiguos pilares que ahora se suprimen. A la hora de simplificar los procedimientos, el Proyecto unifica los instrumentos legislativos sobre asuntos justicia e interior con los del resto de políticas comunes y, por lo tanto, tendrán el mismo efecto directo sobre las legislaciones nacionales. De cara a la ampliación y profundización de los objetivos previstos en los planes de acción, el Proyecto permite la decisión por mayoría cualificada en algunas políticas comunes de la Unión relacionadas con el asilo, el visado y la inmigración, aumenta los campos posibles de cooperación judicial en materia civil

---

<sup>1</sup> Félix Arteaga es colaborador del Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior (IUISI). El contenido de este artículo expresa su opinión personal que no vincula al Instituto ni a la de las instituciones que le apoyan.

<sup>2</sup> La Convención recibió un mandato para elaborar un tratado internacional –no una constitución- aunque luego este calificativo ha hecho fortuna para el proyecto de tratado y muchos miembros de la Convención y del *Praesidium* se han comportado como si tuvieran un mandato constituyente. Para el texto presentado, ver <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.es03.pdf>

<sup>3</sup> El mandato, CONV 285/02 de 12 septiembre 2002, pedía al grupo que estudiara las mejoras a introducir para corregir las deficiencias observadas, la modificación de los instrumentos y procedimientos, identificar las cuestiones penales que necesitan una acción común y la definición de las competencias. El mandato comparte sustancialmente las preocupaciones que el *Praesidium* aportó a la Convención, CONV 69/02 de 31 de mayo 2002, sobre la eficacia de los instrumentos jurídicos, el reparto coherente de competencias, el refuerzo del control político y judicial, la simplificación y el fomento de la confianza.

y penal. El Proyecto incrementa la función de control de los parlamentos nacional y europeo, con lo que se refuerza la legitimidad de la actuación de los agentes policiales y judiciales europeos; se han conseguido algunos avances sectoriales en las políticas comunes como inmigración y asilo, se ha progresado en la admisión de los principios de reconocimiento mutuo y la aproximación penal en los delitos europeos y se han puesto en pié las instituciones básicas. De la comparación entre los objetivos del mandato y los artículos del Proyecto se desprende que el texto adoptado da respuesta a la mayor parte de los problemas técnicos y jurídicos de fondo detectados durante el desarrollo del espacio europeo y representa una recapitulación y racionalización de lo logrado hasta ahora por los actuales Estados miembros de la Unión, aunque el consenso reinante no puede ocultar las divergencias de criterios existentes sobre algunos aspectos sobre el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia<sup>4</sup>.

La construcción del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia no ha desarrollado por igual todos los objetivos aprobados en los consejos de Viena y Tampere y, además, se han ido multiplicando los objetivos incluidos en los marcadores<sup>5</sup>. Como pusieron de relieve los atentados del 11 de septiembre, la proliferación de nuevos riesgos de seguridad obliga a asumir nuevos compromisos mientras se están consolidando los procedimientos y estructuras diseñados para los anteriores.

Los participantes en la Convención eran conscientes de las limitaciones del acervo actual y de las dificultades para ser ampliado y profundizado tras la inminente ampliación de la Unión, ya que si era difícil progresar en los acuerdos a quince bandas, sería mucho más difícil hacerlo a veintisiete y, además, teniendo en cuenta las dificultades materiales de los miembros adicionales. La multiplicación del número de Estados miembros pondría a prueba los complicados procesos de decisión, por lo que el Proyecto ha apostado por flexibilizar los procedimientos y estructuras para facilitar la cooperación a 27 miembros.

Este artículo reflexiona sobre el articulado y los debates del Proyecto para identificar sus potenciales implicaciones para las fuerzas de seguridad de los Estados miembros de la Unión. Un ambiente bien conocido por los miembros de la Guardia

---

<sup>4</sup> El informe final del Grupo X "Libertad, seguridad y justicia", CONV426/02 de 2 diciembre 2002 recibió más de 700 enmiendas en el *Praesidium* durante el debate plenario de la Convención. El texto de todos los debates del Grupo puede encontrarse en <http://european-convention.eu.int>.

<sup>5</sup> El estado, responsable, fecha e iniciativas recogidas en los planes de acción se evalúan por la Comisión semestralmente. Para la evaluación del primer semestre de 2003, ver doc. 9817/03 de 27 mayo 2003.

Civil implicados en su gestación y desarrollo dentro de la cooperación europea, pero que conviene divulgar porque sus efectos alcanzan a todas las fuerzas europeas de seguridad, en la medida que la profundización y ampliación de la cooperación policial y judicial de la Unión van *europizando* sus tareas cotidianas. Con este fin se describe el concepto de espacio europeo elaborado por la Convención, se identifican los problemas que se pretendían resolver y las respuestas encontradas, se muestran las novedades en la decisión, gestión y control de la cooperación policial del Proyecto y, finalmente, se reflexiona sobre las expectativas y tendencia de la cooperación policial europea en una Unión ampliada, suponiendo que la Conferencia Intergubernamental que inició sus trabajos el 4 de octubre de 2003 apruebe sin grandes cambios el Proyecto analizado.

### **El espacio europeo definido por la Convención**

Los procesos constituyentes dedican más esfuerzos a codificar y mejorar lo logrado que a introducir innovaciones. La Convención tenía el mandato de codificar el acervo comunitario e intergubernamental desarrollado por la Unión en la última década y para ello ha agrupado los artículos de Justicia e Interior que estaban repartidos por los títulos IV del TCE y VI del TUE en un capítulo único: el cuarto, dentro de la tercera parte dedicada a las políticas y funcionamiento de la Unión. El articulado mantiene, por tanto, el contenido esencial de los tratados anteriores, pero también ofrece respuestas e innovaciones que se indican a continuación.

Para empezar, el Proyecto respeta el monopolio estatal en materia de orden público y seguridad interior y restringe su intervención subsidiaria al “espacio” de actuación delimitado por la desaparición de las fronteras interiores y la emergencia de las exteriores. Por lo tanto, no se trata de crear un orden público europeo que desplace a los Estados de su responsabilidad, sino de cooperar a la gestión común de las políticas comunes en los campos de asilo, refugio, desplazados, inmigración, visados, gestión de fronteras exteriores o la cooperación judicial en derecho civil. Tampoco se pretende crear fuerzas policiales o judiciales europeas, sino de fomentar la cooperación policial o judicial en materia penal. Esto significa que aunque el núcleo principal de las actividades y estructuras de seguridad interior europea seguirán localizadas de las fronteras nacionales hacia adentro de los Estados miembros, poco a poco se irá generalizando su cooperación de las fronteras de la Unión hacia adentro.

El motor del crecimiento de la cooperación policial y judicial no es otro que la naturaleza global y transfronteriza de los nuevos riesgos de seguridad que diluye la separación entre las dimensiones externa e interna de la seguridad y a la que –hasta ahora- parecen haberse adaptado mejor y más rápidamente la delincuencia que los agentes policiales y judiciales<sup>6</sup>. Si esto es así, las misiones relacionadas con la europeización y la internacionalización de la seguridad interior no dejarán de crecer<sup>7</sup> y, por eso, el Proyecto, además de refrendar las competencias mencionadas, deja la puerta abierta a su ampliación mediante una cláusula de flexibilidad que permite al Consejo, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptar competencias no previstas inicialmente si se considera que son necesarias para lograr los objetivos del espacio europeo (art. II-17). Para las fuerzas de seguridad, esta cláusula supone que los ministros de Justicia y Asuntos de Interior –a denominar en el futuro Consejo de Seguridad y Justicia- podrán ampliar las misiones europeas a nuevos riesgos de seguridad, tal y como han hecho en relación con el terrorismo internacional o la protección civil, con tal de que los riesgos sean compartidos y tengan naturaleza transfronteriza. La flexibilización abre grandes expectativas a la *europeización* de las actividades y estructuras policiales y judiciales en la Unión, ya que es factible atribuir a instancias europeas los delitos transfronterizos o nuevos que exceden la capacidad de los Estados miembros para hacerles frentes<sup>8</sup>. No obstante, la realización de esta expectativa seguirá condicionada por la desconfianza de los sistemas policiales y judiciales nacionales hacia los de los demás Estados miembros. Desconfianza que aumentará tras la decisión política de ampliar la Unión a nuevos Estados miembros cuyas capacidades de actuación no están –o no se perciben- armonizadas a la altura de los estándares actuales.

Respecto al orden penal europeo, y para que éste pudiera progresar el espacio de libertad, seguridad y justicia en medio de la diversidad de ordenamientos jurídicos y

---

<sup>6</sup> La facilidad con la que los miembros de Al-Qaeda se movieron por Europa para coordinar los atentados del 11-S con las células locales de Italia, Bélgica, Alemania, Francia, Reino Unido y España y las dificultades que tienen los agentes judiciales y policiales europeos para hacerles frente confirma que la *europeización* de la respuesta al delito transfronterizo va por detrás de la adaptación de los delincuentes a una Europa sin fronteras. Adam Townsend, “Can the EU achieve an area of freedom, security and justice”, *Centre for European Reform*, octubre 2003.

<sup>7</sup> Para un explicación más detallada del proceso, ver Félix Arteaga en “La seguridad interior europea y su internacionalización”, documento de trabajo del Real Instituto Elcano de 19 diciembre 2002.

<sup>8</sup> Tanto el mandato del *Praesidium* al Grupo X “Libertad, Seguridad y Justicia” como el informe final de éste comenzaban reconociendo la incapacidad de los Estados miembros para abordar autónomamente algunos delitos como la delincuencia transfronteriza, la política de asilo, el control de las fronteras exteriores o las nuevas amenazas terrorista.

culturas judiciales actuales, se ha estado solicitando que la cooperación judicial en materia penal aceptara el principio del reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones judiciales y, también, que facilitara la aproximación de las tipificaciones y sanciones. El Proyecto ha recogido el principio de reconocimiento mutuo de sentencias –una vieja reivindicación española- y establecido normas mínimas relativas a la admisibilidad de pruebas, la definición de derechos de los procesados durante el proceso penal y los derechos de las víctimas (art. III-171). También permite establecer normas mínimas comunes sobre definición de delitos y cuantificar sanciones para delitos graves y transfronterizos como el terrorismo, la trata de seres humanos y la explotación sexual de mujeres y niños, el tráfico ilícito de drogas y de armas, el blanqueo de capitales, la corrupción, la falsificación de medios de pago, la delincuencia informática y la delincuencia organizada, entre otros, y siempre que lo establezca el Consejo por unanimidad y previa aprobación del Parlamento Europeo (art. III-172.1). De esta forma, el Proyecto permite profundizar ahora y avanzar en el futuro hacia un orden judicial y penal europeo, en función del carácter particularmente grave o de la repercusión transfronteriza del nuevo ámbito delictivo y facilitar la homogeneización de los nuevos delitos en todos los ordenamientos de los Estados miembros<sup>9</sup>.

La experiencia institucional ha demostrado la falta de flexibilidad de las instituciones para adaptarse a las nuevas situaciones y mandatos de actuación. De ahí que el Proyecto haya optado por limitarse a reconocer la existencia de las instituciones actuales pero dejando la regulación de su estructura, funcionamiento, ámbito de actuación y cometidos a una futura ley europea que las regule. De esta forma, instituciones como Europol y Eurojust ganarán en flexibilidad para adaptarse a los cambios del contexto de seguridad y a los mandatos del Consejo sin tener que pasar por los complicados procesos de ratificación actuales. El Proyecto también abre la puerta a nuevas instituciones como la posibilidad de contar algún día con una fiscalía europea aunque sin delinear su configuración ni su vinculación con Eurojust, la voluntad de conseguir una gestión integrada de las fronteras exteriores mediante estructuras de coordinación pero sin tener que crear para ello una policía europea al efecto o,

---

<sup>9</sup> Este espacio judicial es una de las políticas más activas de la Unión, de la que genera aproximadamente el 40% de su nueva legislación, y aunque lo más llamativo suele ser sus aspectos penales, su mayor incidencia para la vida cotidiana de los ciudadanos europeos viene por la vía de la cooperación en materia civil, derecho de familia, la mejora de su acceso a la justicia –como litigantes, procesados o víctimas- en cualquier Estado de la Unión, por la protección de la seguridad de sus datos personales, por la prevención de la explotación sexual de los menores, por el cobro de multas superiores a 70 euros o por la lucha contra la falsificación de los euros que utilizan, entre muchos otros riesgos de la vida diaria de los ciudadanos.

finalmente, la creación de un comité permanente que se ocupe de la coordinación de las operaciones de seguridad interior. El Proyecto refleja un cambio de orientación respecto al pasado inmediato, cuando parecía que el progreso de la cooperación policial y judicial se medía por el número de instituciones creadas, mientras que ahora el Proyecto se muestra más preocupado por la operatividad que por la proliferación de instituciones.

El respaldo y control parlamentario ha sido otro de los deseos más compartidos por los miembros de la Convención. El Proyecto amplía la participación del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales en las evaluaciones sobre el cumplimiento de los compromisos de los Estados miembros (art. III-161) o en el control de Eurojust y Europol (arts. III-174 y III-177). Del mismo modo, el Proyecto atribuye a los parlamentos nacionales la posibilidad de bloquear iniciativas legislativas que puedan vulnerar el principio de subsidiariedad en asuntos de libertad, seguridad y justicia con más facilidad que respecto a otras materias: un cuarto de los votos atribuidos a los parlamentos en estas materias frente a un tercio como norma general en las restantes, lo que refuerza la apuesta por el modelo amplio de participación. Esta apuesta por la participación es necesaria porque el equilibrio entre seguridad y libertad, entre derechos y libertades fundamentales, debe establecerse mediante un contrato social de base amplia que haga compatibles la Carta de Derechos Fundamentales y el Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia. Lógicamente, la ampliación de la participación parlamentaria conlleva el riesgo de demorar los procedimientos de codecisión, es un riesgo que merece la pena correr si a cambio se mejora la legitimación de las fuerzas de seguridad para actuar en el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia y la identificación de los ciudadanos con ese espacio y con esos agentes.

Otro de los obstáculos que se venía denunciando antes de la Convención era la debilidad de los instrumentos jurídicos para respaldar la cooperación judicial y policial y la falta de confianza entre sus agentes. Hasta ahora, el espacio europeo contaba formalmente con instrumentos jurídicos propios: decisiones, decisiones marco y convenios que, sin embargo, carecían de efecto directo y sólo eran exigibles cuando los Estados miembros las incorporaban a su ordenamiento interno. El desfase entre las expectativas de los ciudadanos y la eficacia de los instrumentos, entre los acuerdos de los Consejos y su trasposición efectiva, generaba un derecho “virtual”<sup>10</sup> que se perdía en un laberinto de demoras técnicas, ratificaciones de acuerdos, deficiencias o

---

<sup>10</sup> En opinión de la ministra de Asuntos Exteriores, Ana Palacio, como miembro del *Praesidium* en “El desafío de la Europa de la seguridad interior”, *El País* (4.7.2003) 14.

diferencias de aplicación a la hora de garantizar eficazmente los derechos fundamentales de los ciudadanos. El Proyecto ha suprimido la estructura compartimentada de los pilares para simplificar y homogeneizar los procedimientos, haciendo desaparecer instrumentos como la decisión, la decisión marco y el convenio que se aplicaba exclusivamente en el tercer pilar como instrumentos jurídicos particulares. De este modo, la seguridad interior compartirá los mismos instrumentos legislativos que las demás políticas comunes (art. I-32): las leyes europeas, que serán obligatorias en todos sus elementos y directamente aplicables; las leyes marco europeas, obligatorias en cuanto al resultado; el reglamento europeo, que puede ser o no directamente aplicable; y la decisión europea que será obligatoria aunque no sea un acto legislativo.

La revisión de los instrumentos no basta por sí misma para superar la desconfianza existente entre los sistemas judiciales y, en la práctica, continuará siendo difícil, por ejemplo, que los jueces de un país admitan las pruebas admitidas en otro – tanto más difícil cuanto mayores sean el desconocimiento y la diferencia entre ambos sistemas judiciales-, o que los abogados defensores no resalten las divergencias procesales entre Estados para favorecer a sus defendidos. El Proyecto no recoge medidas al respecto y aunque la Unión viene dedicando fondos y programas para fomentar el conocimiento y la confianza entre los actores actuales y futuros de la Unión su futuro depende de la superación de estas resistencias culturales.

Finalmente, el articulado del Proyecto presenta otras novedades de interés para las fuerzas de seguridad. En primer lugar, se introduce una cláusula de seguridad para apoyar a un Estado miembro a petición de sus autoridades y en el interior de su territorio cuando se produzca un atentado terrorista o una catástrofe natural con todos los medios que dispongan incluidos los militares (art. I-42). En segundo lugar, se incluye la protección civil entre los ámbitos en los que la Unión puede decidir realizar una acción de coordinación, de complemento o de apoyo (art. III-179), lo que abre nuevas posibilidades de actuación a las fuerzas de seguridad en el ámbito de la respuesta y prevención ante catástrofes naturales o de origen humano. Sin embargo, estas iniciativas quedan muy lejos del reconocimiento expreso de algún tipo de seguridad interior o de *homeland security* que integre los mecanismos y capacidades europeos de

protección civil<sup>11</sup> y generalice la cooperación entre sus fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad de los Estados miembros.

### **Las novedades en la decisión, gestión y control de la cooperación policial**

A la hora de cooperar entre varios actores cuyos intereses pueden variar, lo que cuenta es el proceso de adoptar las decisiones y ese ha sido siempre un elemento de debate en todo el proceso constituyente. El Consejo Europeo de Ámsterdam había llegado a un acuerdo provisional transfiriendo los asuntos de asilo, inmigración y fronteras al primer pilar con la cautela de mantener la unanimidad como procedimiento de decisión hasta el primero de mayo de 2004 y decidir entonces si se sustituía por la mayoría cualificada. La Convención, no obstante, anticipó la fecha del debate y precipitó la división entre los partidarios de generalizar la mayoría cualificada como norma general de decisión –una recomendación presentada en informe final del Grupo de Trabajo X- y los partidarios de preservar la unanimidad como garantía de la soberanía nacional.

El texto final ha sido pragmático y ha fijado la mayoría cualificada como procedimiento habitual de decisión del Consejo, tanto en las antiguas materias del primer pilar como en las del tercero aunque, en compensación, preserva la unanimidad para algunos aspectos sensibles de la cooperación judicial y policial tales como la cooperación operativa de las fuerzas de seguridad, la ampliación de los ámbitos procesales y delictivos o las nuevas instituciones. El avance de la mayoría cualificada disminuye el temor imperante en la Convención de que la ampliación inmediata de la Unión podía hacer ingobernable la cooperación policial y judicial, pero a cambio, se acepta el riesgo de que decisiones sobre asilo, fronteras o terrorismo se tomen por mayoría cualificada en contra de los intereses nacionales. Hasta ahora, y con el sistema de reparto acordado en Niza, España podía defender mejor sus intereses nacionales pero con los cambios introducidos en el Proyecto se dificulta la posibilidad de bloqueo, por

---

<sup>11</sup> El Proyecto incluye la protección civil entre las materias en las que la Unión puede apoyar a los Estados miembros y sólo utiliza el término “seguridad interior” para definir la materia objeto de coordinación operativa (art. III-157) y preserva la terminología oficial de espacio europeo de libertad, seguridad y justicia empleada desde finales de los años setenta a pesar de que el mandato del *Praesidium* a la Convención (CONV 69/02) y los primeros borradores del Grupo de Trabajo X “Libertad, seguridad y justicia” barajaron incluir la seguridad interior como terminología oficial.



lo que la modificación será objeto de debate en el seno de la Conferencia Intergubernamental<sup>12</sup>.

Otro elemento controvertido se refiere al derecho de iniciativa para poner en marcha o modificar la cooperación policial y judicial. En Ámsterdam se logró un acuerdo entre el Consejo y la Comisión para compartir el derecho de iniciativa legislativa. Sin embargo, los debates en el seno del Grupo de Trabajo y en la Convención han mostrado la disconformidad con el uso que de ese derecho han hecho los Gobiernos. La mayor parte de las iniciativas gubernamentales han tenido un interés particular u oportunista que ha decaído una vez que ha concluido su turno de la Presidencia europea o que han pasado los miembros de un Gobierno a la oposición, mientras que la Comisión ha demostrado una mayor visión del interés general y mayor perseverancia en sus iniciativas. Ante la división de opiniones, el articulado del Proyecto ha optado por no retirar el derecho de iniciativa a los Estados pero a cambio ha introducido la cautela de pedirles que lo ejerzan respaldados, al menos, por una cuarta parte de los demás Estados miembros (art. III-165).

A medida que ha ido creciendo el número de actores y campos en la cooperación policial europea ha ido creciendo la preocupación por su coordinación legislativa y operativa. Ya que las competencias compartidas se ejercen en distintos niveles de responsabilidad y que, hoy por hoy, es impensable la división de tareas, la eficacia de la acción multilateral pasa por fomentar mecanismos de coordinación. Hasta ahora, la coordinación ha estado bajo la responsabilidad de dos grandes comités: el Comité del Artículo 36 (CATS), dedicado a la coordinación policial y judicial en materia penal, y el Comité Estratégico de Inmigración Fronteras y Asilo (CEIFA), encargado de coordinar esas competencias en el primer pilar. Sin embargo, la Convención se ha hecho eco de algunas propuestas para desdoblarse las responsabilidades legislativa y operativa, caso del informe final del Grupo de Trabajo X, o de la creación de un comité único, caso de la propuesta franco-española sugería crear un comité de seguridad interior similar al Comité de Política y Seguridad (CPS) creado para gestionar la seguridad exterior<sup>13</sup>. El Proyecto ha sido sensible a las sugerencias y aunque no ha desdoblado los comités actuales de coordinación, sí que ha creado un nuevo comité permanente encargado de la

---

<sup>12</sup> Para un estudio actualizado de las implicaciones del sistema de reparto de votos, ver José Ignacio Torreblanca, "Votar y vetar en la Unión: una interpretación de la posición española en la CIG 2003", Análisis nº 121 del Real Instituto Elcano, 16 octubre 2003.

<sup>13</sup> En la propuesta de Dominique de Villepin y Ana Palacio, ese comité de seguridad interior sustituiría en sus labores al grupo de los jefes de policía para dedicarse a tareas de supervisión y control operativos. Doc. CONV 600/03 de 7 de marzo de 2003.

coordinación operativa en materia de “seguridad interior” donde participarán representantes de los distintos Estados e instituciones policiales y judiciales de la Unión. El nuevo órgano de coordinación facilitaría la coordinación horizontal entre materias y vertical entre niveles de responsabilidad para reforzar la prevención y la operatividad de cara a un entorno de actuación policial y judicial más *europizado*.

La política de seguridad interior debe ser también coherente con el resto de políticas de la Unión, por lo que el Proyecto atribuye la responsabilidad de la coherencia al Consejo, la Comisión y al Ministro de Asuntos Exteriores. La experiencia en el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia demuestra que la coherencia se mejora más desde la planificación estratégica de los objetivos y los programas por los agentes técnicos: la Comisión o el Consejo, que por el instinto de los agentes políticos como el Consejo Europeo. Por eso durante la Convención, los miembros del Grupo de Trabajo X propusieron que el Consejo Europeo aprobara una programación plurianual diseñada por el Consejo de ministros de Justicia e Interior tras consultarla con el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales, un sistema ensayado desde Tampere con bastante éxito aunque no siempre se han cumplido todos los objetivos programados. Por su parte, Francia y España propusieron<sup>14</sup> delegar ese diseño estratégico plurianual en manos de la Comisión para que luego el Consejo Europeo se pronunciara sobre la iniciativa. El Proyecto ha optado finalmente por que prevalezca la regla general frente a la excepción y será el Consejo Europeo el encargado de definir las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa (art. III-159), una opción establecida ya en Ámsterdam y de la que el Consejo Europeo no ha sabido sacar todo el partido esperado.

El funcionamiento de la cooperación depende, por un lado, de la voluntad de cada Estado miembro y como el Proyecto no puede suplirla, se limita a introducir un mecanismo de control para denunciarla si no se produce. El Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá establecer mecanismos de evaluación de la aplicación práctica de las políticas de la Unión por los distintos Estados miembros y trasladar sus resultados a los Estados miembros, a sus parlamentos y al Parlamento Europeo (art. III-161). Sin embargo, el Proyecto no ha podido acabar con la autoexclusión voluntaria de los Estados miembros ni generalizar el método comunitario a todas las áreas de colaboración, por lo que pero mantiene abierto el mecanismo de cooperación reforzada a disposición de los Estados miembros que deseen avanzar a mayor ritmo e intensidad

---

<sup>14</sup> (CONV 600/02)

en sus áreas de responsabilidad. De este modo combina la tendencia de *comunitarizar* las políticas comunes con la de *reforzar* la cooperación intergubernamental en aquellos ámbitos o espacios subregionales donde se necesite un esfuerzo adicional<sup>15</sup>. Como se verá más abajo al hablar de expectativas de cooperación, la posibilidad reglada de que algunos Estados miembros puedan ir más deprisa y más lejos que los demás en su cooperación policial abre grandes expectativas de cooperación para las fuerzas españolas de seguridad tanto con relación a una materia como el terrorismo como en relación con un área geográfica como el Mediterráneo.

Por otro lado, el funcionamiento depende también de la capacidad material de los Estados miembros y como es sabido los nuevos socios tienen graves dificultades materiales y técnicas para hacerse cargo de sus nuevas responsabilidades, tal y como ponen de manifiesto las evaluaciones practicadas hasta la fecha a pesar de los indudables avances debidos a la asistencia técnica. El Proyecto admite el principio de solidaridad en relación con el reparto equitativo de las cargas derivadas del control de los flujos migratorios (art. III-169), un principio tradicionalmente reivindicado por España como país de frontera exterior y puerta sur de la Unión Europea. Pero la lógica de la solidaridad y, sobre todo, la de la eficacia obligarán a incrementar las aportaciones colectivas, ya sea para atender las necesidades de cobertura de una nueva frontera como la oriental de 1.000 kilómetros de extensión o, incluso, para atender la reconversión de, por ejemplo, los 10.000 policías alemanes de fronteras que perderán su objeto de custodia tras la ampliación.

Finalmente, la seguridad de los ciudadanos depende más de la prevención del delito que de su represión una vez producido. El Proyecto alude reiteradamente a la prevención y la asocia a la lucha contra la delincuencia pero no le otorga una función a la altura de un mundo globalizado. Si tenemos en cuenta la actuación de la Unión en el terreno de la prevención<sup>16</sup>, los agentes judiciales y policiales de la Unión están llamados a cooperar entre ellos, a crear y compartir mecanismos de intercambio de información, a participar en equipos de investigación conjuntos, a solicitar cooperación a oficiales de enlace de interior europeos en terceros estados y organizaciones internacionales<sup>17</sup> y se

---

<sup>15</sup> El anuncio se realizó dentro del marco de las reuniones informales del Grupo de los Cinco (Alemania, Reino Unido, Francia, Italia y España) en La Baule, Francia, el 19-20 de octubre de 2003 para "ir más deprisa y más lejos" en su cooperación contra el terrorismo y la inmigración ilegal. Le Monde 19.10.2003.

<sup>16</sup> Para una definición y descripción de la prevención, y a la espera de un informe previsto para septiembre de 2003, ver el informe conjunto SEC(2001) 433 de la Comisión y Europol de 13 marzo 2001

<sup>17</sup> Ver decisión 170/2003 del Consejo de 27 febrero 2003, DO L 067 de 12 marzo 2003, páginas 27-30.

generalizarán métodos en estudio como los agentes infiltrados, se compartirán las mejores prácticas y se establecerán programas de actuación sobre sectores de riesgo concretos como la población juvenil y urbana a propósito de las drogas. El Proyecto no menciona la inteligencia, aunque prevé la cooperación operativa entre servicios especializados en la prevención (art. I-41), lo de que existirá la voluntad de los Estados miembros, podría ampliar y profundizar los intercambios de información a propósito de la cooperación antiterrorista puesta en marcha tras los atentados del 11-S a nuevas áreas de actuación<sup>18</sup>.

### **Expectativas de cooperación policial y sus repercusiones en la Guardia Civil**

La cooperación policial de los Estados miembros tiende a multiplicarse no sólo en el limitado ámbito a caballo de las fronteras sino, incluso, materializarse hacia el interior de los demás Estados mediante acciones o patrullas conjuntas policiales o mediante acciones de investigación relacionadas con la vigilancia, búsqueda, entregas vigiladas, acciones encubiertas o equipos conjuntos de investigación. La actualización y procesamiento de las diversas bases de datos recogidas en los sistemas de información de aduanas y del sistema Schengen son activos de la acción policial y judicial a los que no debe renunciarse salvo que las bases propias sean autónomas o funcionen los mecanismos bilaterales de intercambio. Pero incluso muchas de las actividades cotidianas se verán afectadas por la *europaización* de los procedimientos y estructuras, ya que no será posible mantenerlas al margen de la “contaminación” europea cuando desaparecen las fronteras nacionales y los planes de acción se coordinan desde niveles supranacionales. Por empezar con el ejemplo de los oficiales de enlace, la Guardia Civil ya cuenta con representantes propios en países y organizaciones internacionales para tareas policiales, además de las de protección de algunas embajadas. A la espera de que, como señala el Proyecto, se establezca un servicio exterior común, la progresiva inclusión de las cuestiones de seguridad interior en la política exterior y de seguridad común incrementará la demanda de agentes policiales para que actúen en el exterior o su interacción con los agentes nacionales.

---

<sup>18</sup> Antes del 11-S, y a propósito del descubrimiento en 2000 de la red *Echelon* de espionaje global, el Parlamento Europeo ya solicitó la coordinación de los servicios existentes o la creación de uno para proteger los intereses de la Unión.

La prioridad de la gestión de las fronteras exteriores en la agenda de la Unión parece abrir un campo de oportunidades para la Guardia Civil. Aunque de momento se ha aplazado la creación de una policía europea de fronteras, se están desarrollando mecanismos para mejorar la coordinación operativa entre las distintas fuerzas de seguridad y aduanas implicadas. De ello se encarga el denominado *órgano común de expertos* sobre fronteras exteriores, creado en el Consejo Europeo de Sevilla y compuesto por los miembros del CEIFA junto con los jefes de servicios de control de fronteras (el antiguo CEIFA *plus*). Sus reuniones tienen sólo un función operativa de coordinación y control de los centros y actividades operativas para una gestión más eficaz e integrada de las fronteras exteriores de la Unión. La gestión implica la creación de una red de funcionarios de enlace de inmigración en terceros países a fines de 2003 que se encargará de elaborar y suministrar información sobre la cooperación de sus países de destino a la gestión común de los flujos migratorios, los esfuerzos que realizan en la readmisión, repatriación, control, interceptación y lucha contra el tráfico de seres humanos que se les asigne.

Como se ha dicho, el Proyecto aboga por una policía de fronteras a largo plazo a desarrollar de acuerdo con las recomendaciones del Plan aprobado bajo Presidencia española<sup>19</sup> y que ofrece algunas líneas de colaboración a potenciar que caerían dentro de las competencias de la Guardia Civil. Se trataría de aprovechar sus competencias en las fronteras exteriores españolas como plataforma de la inminente *europaización* de las fronteras que se avecina. La experiencia en el control y vigilancia de las fronteras españolas y su participación en operaciones conjuntas de control de fronteras como la operación Pegasus para control de contenedores, la operación RIO para el control documental en puertos o la operación Ulises para la vigilancia del Mediterráneo occidental y del Atlántico sahariano, coloca a la Guardia Civil en un posición de ventaja. Las experiencias, que como en el último caso citado reunieron por primera vez medios aeronavales del Reino Unido, Francia, Italia, Portugal y España, han acabado desembocado en iniciativas de cooperación subregional como la propuesta para la creación de una zona de cooperación en el Mediterráneo occidental entre Francia, Italia y España, por un lado, y Túnez, Marruecos y Argelia, por otro, para corregular los flujos migratorios. Iniciativas sobre las que el pasado Consejo Europeo ha fundamentado su decisión de avanzar hacia una gestión común de las fronteras exteriores, creando un

---

<sup>19</sup> Plan para la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea”, 10019/02 de 14 de junio de 2002.

centro de control aéreo y dos terrestres, asignando 140 millones de euros en diversos programas de apoyo a la gestión de fronteras exteriores y estudiando el informe de la Comisión sobre fronteras marítimas<sup>20</sup>. Iniciativas que -de desarrollarse- abrirán un nuevo escenario a la actuación operativa de la Guardia Civil.

En este escenario y avalada por la experiencia tecnológica y operativa del SIVE, la Guardia Civil podría ver respaldada su intervención con fondos e infraestructura comunitaria, al igual que ya ha ocurrido con los fondos SIPRENE para prevenir naufragios en el Estrecho de Gibraltar. Del mismo modo, y en relación con el mencionado principio de solidaridad en el reparto de las cargas, las inversiones dedicadas al Servicio Marítimo de la Guardia Civil podían verse recompensadas con un reembolso de fondos comunitarios, ya que al fin y al cabo se utilizan en la custodia de unas fronteras que son también europeas y, por lo tanto, deben beneficiarse de la solidaridad en el prorrateo de costes que establece el Proyecto para quienes contribuyen a la política común de asilo, migración y control (artículos III-158.2 y III-169).

La ampliación de la fronteras de la Unión es otra fuente de nuevas misiones. La Guardia Civil tiene experiencia en misiones de fortalecimiento institucional y asistencia técnica internacional, tanto en el marco de la Unión como en el de Naciones Unidas, y ha desplazado agentes a Guatemala, Mozambique y Albania, además de las misión de hermanamiento de fronteras en Rumanía. La Comisión ha elevado la prioridad de los programas de inmigración<sup>21</sup> y los integra en el marco de las políticas exteriores y programas comunitarios como MEDA, CARDS, TACIS y PHARE. La inminente cooperación regional o subregional en la gestión de los flujos migratorios, la repatriación común de los inmigrantes ilegales o la gestión coordinada de las fronteras exteriores precisará una mayor *europización* de las policías fiscales y aduaneras de la Unión, con lo que se abre una nueva ventana de oportunidades a la Guardia Civil.

También se cotizan al alza las misiones policiales de la Unión, ya sea en el marco de las operaciones de mantenimiento de la paz como las que la Guardia Civil ha desarrollado en Bosnia-Herzegovina, Timor Leste, Angola y Kosovo, tanto en la modalidad de sustitución de las fuerzas locales de policía como en la de su refuerzo.

---

<sup>20</sup> Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, 16-17 de octubre 2003, puntos 25-36.

<sup>21</sup> Comunicación COM(2003)323 de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo Europeo de Salónica sobre el desarrollo de una política común en materia de inmigración ilegal, trata de seres humanos, fronteras exteriores y retorno de residentes ilegales. Doc. 10289/03 de 6 de junio de 2003.

Aunque las misiones de sustitución son de naturaleza estrictamente policial<sup>22</sup>, las primeras tienen una naturaleza mixta cívico-militar que acompañará a los instrumentos militares de gestión de crisis. La escasez de fuerzas policiales capaces de actuar policial y militarmente proporciona valor añadido a las fuerzas del tipo gendarmería, por lo que no es de extrañar que se produzcan iniciativas como la francesa de crear un grupo de trabajo que vaya estudiando la viabilidad de un cuerpo europeo de gendarmes capaces de intervenir en misiones donde se precisen fuerzas especializadas en mantenimiento del orden<sup>23</sup>.

En resumen, los debates de la Convención y el texto recogido en el Proyecto y comentado en este artículo reflejan que el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia sigue progresando. A pesar de las limitaciones señaladas y de la fragilidad del proceso de cooperación se han ido creando normas, procedimientos e instituciones que han hecho pasar las críticas a la cooperación de la viabilidad a la realidad y de la legalidad a la eficacia, superando las reservas mentales y culturales derivadas del tradicional carácter interior y doméstico de la seguridad. Avances como los mencionados anteriormente a propósito de la creación de un orden penal europeo, el establecimiento de políticas comunes y la ampliación y profundización de la cooperación policial y judicial eran impensables en el momento de su diseño, por lo que a la hora de planificar no conviene fijarse en la percepción coyuntural sino atender a las tendencias y oportunidades de cambio. El Proyecto no trae grandes cambios ni novedades pero confirma algunas tendencias y líneas prioritarias de la *europización* policial y judicial que afectarán a las actividades y estructuras policiales nacionales actuales, a sus modos de actuación y al escenario donde prestarán sus servicios. La ventaja del método abierto de cooperación de la Unión es que son los actores los que determinan el resultado con sus iniciativas, por lo que convendría contrastar las líneas estratégicas del Proyecto con las de las organizaciones policiales, evaluar sus expectativas, desarrollar estrategias de influencia y ponerlas cuanto antes encima de la mesa de la Unión.

---

<sup>22</sup> Las operaciones policiales actuales en Bosnia-Herzegovina, la Misión Policial de la UE (MPUE), y la prevista para la Antigua República Yugoslava de Macedonia, operación Próxima, son experiencias de ensayo de los instrumentos civiles de gestión de crisis.

<sup>23</sup> La iniciativa ha sido planteada por la ministra de Defensa francesa a sus colegas europeos durante la reunión informal de Roma de 3 de octubre de 2003 y las conclusiones del grupo de trabajo deberían estar listas para fin de año. *Le Monde*, 4 de octubre de 2003.