



ISSN 1850-2512 (impreso)
ISSN 1850-2547 (en línea)

UNIVERSIDAD DE BELGRANO

Documentos de Trabajo

Facultad de Estudios para Graduados

**Estrategias de cooperación en materia de
seguridad en la Unión Europea¹**

N° 238

Andrés Fontana, Ignacio Romano y
Martín Verrier

Departamento de Investigaciones
Octubre 2009

Universidad de Belgrano
Zabala 1837 (C1426DQ6)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina
Tel.: 011-4788-5400 int. 2533
e-mail: invest@ub.edu.ar
url: <http://www.ub.edu.ar/investigaciones>

1. Elaboración de resultados de la investigación de campo realizada por Fundación Fundar-Justicia y Seguridad en el marco del proyecto "Cooperative Security Strategies, National Capacities and Regional Responses to Terrorism: The Case of Mercosur".

Para citar este documento:

Fontana, Andrés; Romano, Ignacio y Verrier, Martín (2009). Estrategias de cooperación en materia de seguridad en la Unión Europea. Documento de Trabajo N° 238, Universidad de Belgrano. Disponible en: http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/238_fontana.pdf

El acuerdo Schengen

*"El objetivo del libre movimiento de personas, parte del Acta Única de 1986, ha sido alcanzado garantizando simultáneamente el control democrático y parlamentario, y poniendo a disposición recursos judiciales para los ciudadanos cuando sus derechos son afectados (Corte de Justicia y/o jurisdicciones nacionales, dependiendo del asunto en cuestión)."*¹

A comienzos de los años 70, algunos países Europeos diseñaron un plan para unificar fronteras, y de esa manera facilitar la circulación de bienes y personas, fortaleciendo de ese modo el comercio. Este acuerdo, denominado Schengen, luego fue integrado al sistema de la Unión Europea y presentó desafíos al tiempo que oportunidades.

Con el fin de la guerra fría, dicho acuerdo ha logrado superar dos importantísimos obstáculos en cuanto a seguridad que se le presentaron. En primer lugar, la independencia de los estados antes sujetos de la Unión de Republicas Socialistas Soviéticas. Estos bien podrían haberse transformado en estados fallidos, o sin ser tan extremistas, en estados problemáticos. Sin embargo la Unión Europea encontró rápidamente un lugar para insertar económica y políticamente a estos estados en la órbita de la Unión.

En segundo lugar, la aparición del terrorismo fundamentalista islámico y los atentados sufridos a partir del mismo. Aquí, la Unión Europea podría haber sido presa del miedo y la desconfianza, volviendo a los límites interestatales del pasado. Sin embargo se obró pragmáticamente y nada de esto sucedió.

Para entender el proyecto Europeo de supresión de fronteras interiores hay que tener en cuenta que las fronteras no están revestidas únicamente por caracteres geográficos e históricos, sino que también existe una dimensión política de las mismas. Es esta última la que se diluye a partir de la cooperación y la coordinación.

A partir de los 70', se comenzaron a dar en Europa Occidental una serie de acuerdos intergubernamentales en lo referido a inmigración, derecho de asilo y cooperación judicial y policial. El resultado inmediato de estos acuerdos fue la creación del denominado grupo de Trevi, en el cual los ministros del Interior se reunieron con el objeto de combatir el terrorismo, y coordinar el accionar policial en la comunidad. Como se evidencia, el modo de cooperación seguía atado a negociaciones del tipo intergubernamental. En 1986 los países de la Unión Europea tenían claro que la libertad de circulación era necesaria para estimular el comercio y en ese sentido se expresaron oportunamente en el Acta Única Europea en su artículo 80.

El debate acaecido a comienzos de los 80' con respecto a la libre circulación de personas en el ámbito de la Unión Europea enfrentó dos posiciones difíciles de conciliar. Por un lado, se encontraban quienes consideraban que la libre circulación solo debería garantizarse a aquellos ciudadanos de la Unión Europea, lo que significaba el mantenimiento de las fronteras nacionales para poder identificar a los ciudadanos de la Unión de los que no lo eran. La posición encontrada sostenía que la libre circulación debía garantizarse a todo individuo que se encontrase dentro de la Unión, lo que significaba la abolición de las fronteras entre los países, o como también se la denomina, de las fronteras interiores.

Esta dificultad en conciliar posiciones se tradujo en el acuerdo, a través de un tratado, de un área de libre circulación y eliminación de fronteras interiores. Este tratado fue denominado Tratado de Schengen (nombre de la ciudad de Luxemburgo donde fue firmado) y fue inicialmente firmado en el año 1985 por Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y Holanda.

PAÍS	INCORPORACION
ALEMANIA	MIEMBRO ORIGINAL
AUSTRIA	1995
BELGICA	MIEMBRO ORIGINAL
CHIPRE	POSTERIORIDAD A 2006
CHEQUIA	POSTERIORIDAD A 2006
DINAMARCA	1996
ESLOVAQUIA	POSTERIORIDAD A 2006

¹ http://www.eu2005.lu/en/actualites/documents_travail/2005/06/01schengen/

ESLOVENIA	POSTERIORIDAD A 2006
ESPAÑA	1991
ESTONIA	POSTERIORIDAD A 2006
FINLANDIA	1996
FRANCIA	MIEMBRO ORIGINAL
GRECIA	1992
HOLANDA	MIEMBRO ORIGINAL
HUNGRÍA	POSTERIORIDAD A 2006
ISLANDIA	1996
ITALIA	1990
LETONIA	POSTERIORIDAD A 2006
LITUANIA	POSTERIORIDAD A 2006
LUXEMBURGO	MIEMBRO ORIGINAL
MALTA	POSTERIORIDAD A 2006
NORUEGA	1996
POLONIA	POSTERIORIDAD A 2006
PORTUGAL	1991
SUECIA	1996
SUIZA	2005

El tratado esta dividido en VIII Títulos : El primero dedicado a las definiciones comunes como frontera interna y externa, el segundo dedicado a regular la supresión de fronteras interiores y circulación de personas, el tercero esta dedicado a la cooperación de Policía y Seguridad, el cuarto regula el Sistema de Información Schengen (SIS), el quinto esta dedicado al transporte y circulación de mercancías , el sexto regula la protección de datos de carácter personal, el séptimo regula la composición y funciones del Comité Ejecutivo y el octavo contiene las disposiciones finales.

Una convención ampliada fue firmada en 1990, cuando se incorporo Italia, para luego sumarse en 1991 España y Portugal. Grecia se incorporo en 1992 y en 1995 Austria. Finalmente en 1996 se sumaron Dinamarca, Finlandia y Suecia. Cuando el tratado entro en vigor, las fronteras internas fueran disueltas al tiempo que las fronteras externas fueron fortalecidas gracias a la adopción de una serie de medidas en común en cuanto al otorgamiento de visas, derecho de asilo y control de inmigración. En 1997, y través del tratado de Ámsterdam, el Tratado Schengen fue incorporado al sistema de la Unión Europea. A partir de aquí, quedaron sometidos al mismo todos los países de la UE con excepción del Reino Unido e Irlanda y sumando a Islandia y Noruega. El ultimo en sumarse fue Suiza en el 2005, tras un referendo en el que el 56,4 % de los votantes se decidió positivamente por la incorporación.

El Tratado de Schengen obliga a los signatarios a tomar, entre otras, las siguientes acciones:

- Remoción de controles fronterizos interiores, reemplazándolos por controles exhaustivos en las fronteras exteriores.
- Criterio aunado en cuanto a los requisitos para ingresar o egresar de las fronteras exteriores, como así también su control.
- Disociación en terminales aéreas y puertos acerca de quienes provienen de un país externo y quienes lo hacen de otro país del sistema.
- Armonización en cuanto las reglas de ingreso de extranjeros y el otorgamiento de Visas.
- Coordinación y armonización entre los entes encargados de la vigilancia de fronteras internas.
- Criterio en común en cuanto a la inmigración ilegal.

- Introducción de la figura de “persecución extendida²” para facilitar la tarea policial.
- Fortalecimiento de la cooperación legal a través de un sistema rápido de extradición e intercambio de información en materia judicial.
- La creación de un sistema informático de información Schengen.
- Posibilidad de suspender estas medidas en caso de que la seguridad nacional este en peligro.

Algunas de estas medidas fueron catalogadas como “medidas compensatorias”, ya que pretenden equilibrar las debilidades en seguridad que podría acarrear esta libertad ampliada de circulación. Entre estas medidas, como se señala, se encuentran la coordinación entre policía, aduana y sistema judicial.

La incorporación del Acuerdo de Schengen al marco de la Unión Europea

Como se señaló anteriormente, debido a las posiciones encontradas en cuanto a la libre circulación, el Tratado Schengen prospero en un comienzo por fuera del marco de la Unión Europea. El tratado de Ámsterdam³ incorporo el Acuerdo de Schengen al marco de la Unión Europea, ubicándolo dentro de los marcos legales e institucionales y bajo escrutinio parlamentario y judicial de la Unión Europea.

El título VI del Tratado de la Unión Europea correspondiente a la cooperación policial⁴ y judicial⁵ propone combatir, a partir de la cooperación: Racismo, Xenofobia, Terrorismo, Tráfico de personas y drogas, Tráfico de armas y la Corrupción y el Fraude. Esta claro entonces, que los estados miembros son concientes que el único modo efectivo de combatir los delitos transnacionales es a través de la cooperación.

Una vez incorporado el Tratado de Schengen, el Comité Ejecutivo del Tratado fue reemplazado en sus funciones por el Consejo Europeo. Este Consejo es el encargado de controlar que los países cumplan las disposiciones emanadas del tratado, especialmente las referidas a las condiciones necesarias para operar en el SIS (Sistema de Información Schengen). Los miembros que se sumaron a la Unión Europea en 2004 están sometidos al tratado de Schengen, pero por su condición de ingresantes, algunas previsiones entraran en vigor una vez que cumplan con los requisitos de control fronterizo necesarios. De esta manera se supone que luego de superar los tests necesarios, serán capaces de operar en el futuro el sistema SIS II (Sistema de Información Schengen 2).⁶

En 2004, y con el tratado de la Constitución Europea, el Parlamento Europeo decidió conjuntamente con el Consejo lo relativo a estas cuestiones, siendo el principal cambio que las decisiones ya no deberán ser aprobadas por unanimidad, sino por mayoría cualificada.⁷

El Sistema de Información Schengen (SIS)

Para el correcto y eficiente funcionamiento del espacio Schengen, es vital el aporte del denominado Sistema de Información Schengen o SIS, sistema de base de datos interconectada que recaba identidad de las personas, como así también de objetos sujetos a la comisión de algún ilícito. Este sistema, instalado en todos los puestos fronterizos, puestos policiales y oficinas consulares, esta alimentado por redes nacionales denominadas N-SIS conectadas a una central denominada C-SIS y a su vez el sistema estaba complementado por el SIRENE (Sistema de información suplementaria para Ingresos). En 1999 los Estados miembros decidieron no prorrogar el contrato relativo a la red SIRENE, que, en consecuencia, expiro el 23 de agosto de 2001, fecha en la cual fue sustituido por una nueva estructura de comunica-

2. " Hot Pursuit" , Se trata de la autorización con la que cuentan los oficiales de policía del espacio Schengen , para proseguir una persecución en un país lindante , de un delincuente que sea sospechoso de haber cometido un delito de carácter grave (con mas de un año de pena). Las limitaciones de esta figura son por un lado geográfica, restringida al a área fronteriza (50km) y por otro lado de procedimiento , dado que el perseguidor esta obligado a ponerse en contacto con las autoridades locales. Parlamento Europeo (www.europarl.eu.int/meetdocs/2004_2009/documents/pr/601/601050/601050en.pdf)

3. The Ámsterdam Treaty : a Comprehensive Guide, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/s50000.htm>

4. Esta cooperación Incluye: cooperación entre policía y aduanas, intercambio de información, entrenamiento conjunto, utilización de técnicas en común. Además se insta a las partes a cooperar a través de Europol.

5. La cooperación judicial apunta a facilitar y acelerar la cooperación entre ministros de justicia, facilitar extradiciones, compatibilizar normas, prevenir conflictos de jurisdicción, adopción de medidas comunes para combatir el crimen organizado, terrorismo y el trafico de estupefacientes. En 2003 se creo Eurojust, que tiene sede en La Haya y tiene por finalidad facilitar las investigaciones y las actuaciones judiciales transfronterizas en el ámbito del crimen organizado.

6. Dictamen sobre el desarrollo del SIS II : <https://www.agpd.es/upload/Internacional/SCHAC504-04%20%20SIS%20II.pdf>

7. Pagina de la Comisión Europea , <http://europa.eu.int>

ción denominada SISNET. A largo plazo SISNET debería transformarse en el “sistema de información europeo” e integrar también los datos sobre la inmigración. El Secretario General adjunto del Consejo está habilitado, mediante Decisión de 17 de diciembre de 1999, para celebrar y administrar los contratos relativos a la instalación y el funcionamiento de SISNET.⁸

La información en el SIS se almacena según la legislación local de cada país. Tiene diez millones de registros de los cuales más de un millón son entradas individuales y 90% de éstas corresponden a “extranjeros indeseables”.⁹ De esta manera se registran los siguientes datos de los individuos bajo sospecha: Nombre y apellido con los posibles alias, señas personales, primer letra del segundo apellido, fecha y lugar de nacimiento, sexo, nacionalidad, si los involucrados están armados, si los involucrados son violentos, razón para el informe y la acción a tomarse.

La Autoridad Supervisora Conjunta (Joint Supervisory Authority- JSA) es la encargada de resaltar cambios o modificaciones que sean necesarias para mejorar el desempeño del SIS. Desde el año 1996 el JSA se ha encargado de proveer también soporte técnico al sistema. Otras veces ha hecho recomendaciones como la de archivar alertas o ingresar casos de robo de identidad.

Básicamente las tareas del JSA son:

- Emitir opinión en caso de conflicto entre dos estados parte que no lleguen a un acuerdo en cuanto a determinado dato.
- Analizar problemas en cuanto a la implementación o interpretación en el SIS.
- Coordinar la implementación de supervisores independientes.
- Examinar problemas relativos al derecho de acceso a la Información.
- Armonizar propuestas de modernización.
- Enviar reportes a autoridades nacionales.
- Ser notificados por cambios en la seguridad del sistema.
- Opinar sobre situaciones en la que información del SIS sea utilizada fuera del ámbito exclusivo.
- Opinar sobre el ingreso y egreso de datos.

En el presente el SIS opera en 13 estados miembro y dos estados asociados (Noruega e Islandia). Sin embargo, el SIS actual no está diseñado para ser operado por más de 15 países, por lo que se ha comenzado a diseñar el SIS II¹⁰. El SIS II aprovechará las nuevas tecnologías, siendo un instrumento flexible con capacidad de adaptarse a las circunstancias. Es probable que se sumen nuevas categorías de información al sistema, y se incluyan datos biométricos. En este sentido la regulación del Consejo de la UE N2424/01 y la Decisión del Consejo de la UE N 2001/866/JHA instan a las partes a desarrollar el proyecto, especialmente diseñado para operar en la UE ampliada.

Derechos Individuales protegidos en el Tratado Schengen

El tratado Schengen protege los siguientes derechos individuales, de manera tal que los datos ingresados al SIS no sean utilizados con otros fines

- Acceso a información personal contenida en el SIS
- Corrección de datos cuando estos no sean correctos
- Posibilidad de recurrir a la justicia en caso de que la información este incorrecta y derecho a reclamar resarcimiento.
- Posibilidad de requerir que la información sea chequeada e informarse sobre que uso se da a la información.

Para ejercer estos derechos, los ciudadanos pueden acudir a la autoridad supervisora nacional o directamente al organismo que retenga la información en cuestión. La sección 94 de la Convención Schengen dictamina la información plausible de ser incluida:

- Nombre, apellido y alias.
- Características físicas.

8. Diario Oficial L 337 de 30.12.1999

9. Le Monde Diplomatique, Edición Española, “Los tentáculos del Acuerdo Schengen” de Jelle Van Buren, marzo 2003

10. www.europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:328:0001:0003:ES:PDF

- Primera letra del segundo apellido.
- Día y lugar de nacimiento.
- Sexo.
- Nacionalidad.
- Posibilidad de que este armado.
- Posibilidad de que su conducta sea violenta.
- Razón de la alerta.
- Acción a seguir.

Cooperación entre las fuerzas de seguridad

EUROPOL

En 2003 se determinó que dentro de la Unión Europea existirían alrededor de 4000 grupos criminales con cerca de 40000 miembros.¹¹ Esto significa para los países miembros, que no hay otra estrategia para combatir al crimen transnacional, que la cooperación.

En este sentido es clave el papel que cumple Europol. Establecido a partir del tratado de Maastricht, en 1992, inicio sus actividades de manera limitada a partir de 1994 como la Unidad Antidrogas Europol (EDU). En 1998 la Convención Europol fue ratificada por todos los estados miembros y comenzó sus actividades oficialmente en 1999.

Europol, no debe ser confundida por una agencia de policía Europea de carácter supranacional, sino que se trata de una organización cuyo fin principal es articular las acciones de los respectivos departamentos de policía.

Coordina el proceder de las autoridades competentes de los distintos países miembros para elevar el grado de efectividad y eficacia a través del accionar conjunto. Como órgano centralizador y coordinador de inteligencia criminal su misión es desbaratar las redes criminales organizadas internacionales contribuyendo a la estructura de la Unión Europea como órgano de aplicación del derecho.

Las actividades combatidas por Europol incluyen¹² :

- Tráfico ilegal de drogas
- Redes de inmigración ilegal¹³
- Terrorismo
- Falsificación de moneda
- Tráfico de niños y pornografía infantil
- Tráfico de vehículos
- Lavado de dinero

Europol colabora en la lucha contra estos delitos:

- Facilitando el intercambio de información, en concordancia a las leyes nacionales, a través de Oficiales de Enlace Europol (Europol Liaison Officer). Estos oficiales son escogidos por cada miembro como representante de cada agencia de seguridad.
- Proveyendo análisis táctico en apoyo a las operaciones.
- Generando reportes estratégicos (como puede ser evaluación de amenazas) y análisis del crimen basados en la información de inteligencia suministrada por los estados miembros y terceros estados.
- Suministrando experiencia y soporte técnico a las investigaciones y operaciones llevadas a cabo en la UE, bajo supervisión y responsabilidad legal de los estados.
- Armonizando análisis y técnicas de investigación entre sus miembros.

11. United Kingdom Home Office , http://old.homeoffice.gov.uk/eupresidency2005/organised_crime.html

12. Pagina de Europol , www.europol.eu.int

13. La efectiva colaboración a través de Europol quedo demostrada tras la operación "Maxim". Esta operación, llevada a cabo por el Reino Unido en el 2000 tras hallarse muertos a 54 ciudadanos Chinos en un container, contó con la colaboración de 7 países miembros de Europol. El resultado fue la captura de cuatro miembros y el desbaratamiento de una red de tráfico de personas. (http://www.met.police.uk/op_maxim/)

El financiamiento proviene directamente de los estados parte y es relativo al PBN de cada uno, siendo el presupuesto total para 2006 de 63.4 millones de Euros. A su vez, cuenta con 490 empleados, de los cuales 80, son oficiales de enlace. Por otra parte, en 2006 se publicó el primer informe oficial de Europol acerca de las amenazas provenientes del crimen organizado, destacando amenazas regionales que se detallan a continuación: En el Sud-Oeste: inmigración ilegal, tráfico de cocaína y cannabis; en el Sud-Este: tráfico de heroína, inmigración ilegal y tráfico de personas; en el Nor-Este: tráfico de productos gravados impositivamente; en los puertos sobre el atlántico: tráfico de bienes y drogas en general.¹⁴

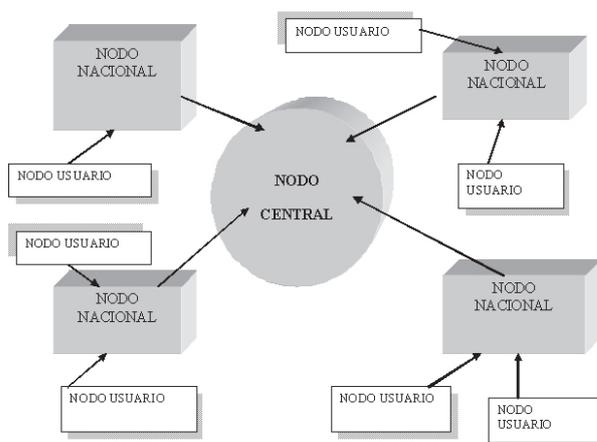
Europol cuenta con su propio sistema informatizado de información denominado TECS (The Europol Computer System). El sistema se halla dividido en tres áreas: Información, Análisis, Índice. El Director es nombrado por el Consejo de la Unión Europea, siendo en este momento el español Mariano Simancas.

Estructura de jerarquías de Europol

CONSEJO DE MINISTROS: para la Justicia y Asuntos Domésticos. Órgano al cual se debe responder por el accionar de la institución. A cargo del control principal y guía las funciones de la Europol. Elige al Director y a los diputados del director y delinea las regulaciones que rigen al funcionamiento de la Europol. Asimismo el Consejo de Ministros remite todos los años un informe al Parlamento Europeo el cual también debe ser consultado en caso de reforma de la Convención de la Europol o de sus regulaciones.

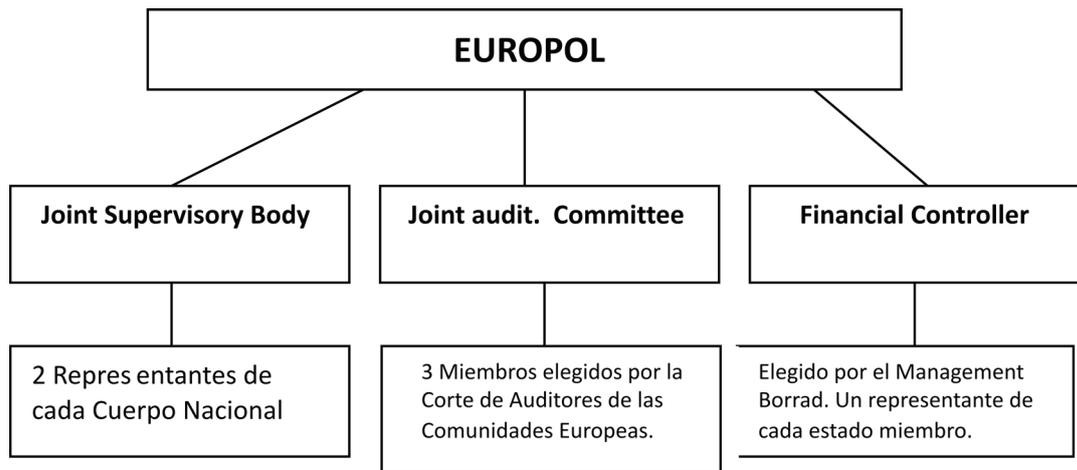
JUNTA DE ADMINISTRACIÓN: Órgano que representa a la totalidad de los Estados Miembros (un representante por cada país de la comunidad). Se debe reunir por lo menos dos veces al año en pos de la discusión de los asuntos en los cuales se ha involucrado la Europol en el transcurso del período. Asimismo debe remitir para su aprobación al Consejo de Ministros de Justicia y de Asuntos Domésticos un informe sobre las actividades del período pasado y uno sobre los planes futuros de la institución teniendo en cuenta los requerimientos operacionales de los Estados Miembros, el presupuesto de la Europol y su personal.

DIRECTORIO: Conformado por un Director y Diputados del Director. Lidera la institución y es instituido por el Consejo de Ministros bajo exigencia de unanimidad en la decisión. El Director es responsable de la administración diaria de la institución y de la ejecución de las tareas y objetivos delineados. Electos por un período de cinco años sólo renovable una única vez y equivalente a un nuevo mandato por cuatro años. Es el representante legal de la institución y debe sujetar sus actos a revisión de la Management Board. Los Diputados del director asisten al Director por un período de cuatro años renovable por una única vez.



14. El informe oficial se puede consultar en <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=publications&language=>

Organismos de control de Europol

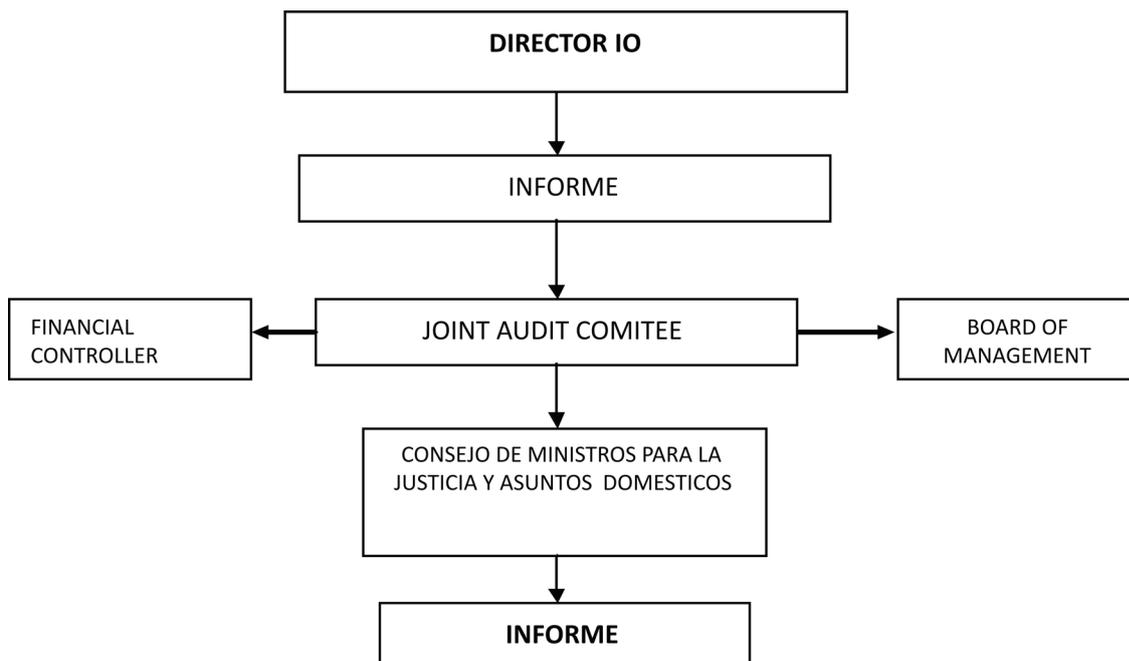


La auditoría es llevada a cabo por el Joint Audit Committee. El Director debe delinear un informe que especifique los ingresos y egresos del periodo en cuestión que será revisado y analizado por el Joint Audit Comité en su veracidad y exactitud. Éste organismo actúa a través de tres miembros electos por la Corte de Auditores Europeos por tres años de mandato. La terna debe alternarse de manera tal que cada año que un miembro haya estado en el Comité de Auditoría por tres años sea inmediatamente reemplazado. Los costos que surjan de la realización de ésta tarea serán estipulados en el presupuesto de la institución.

Asimismo, el Joint Audit Committee deberá remitir su informe al Consejo de Ministros para la Justicia y los Asuntos Domésticos. Empero el Director y el Financial Controller tienen la oportunidad de expresar su opinión sobre los delineamientos del informe de auditoría y el Board of Management debe discutir los contenidos del informe en sesión.

Adicionalmente el director tiene la obligación de proveer toda la información y asistencia que el Joint Audit Committee necesite para la realización de su tarea.

Una vez que el Consejo haya analizado el informe de auditoría deberá decidir que tipo de descargo recibirá el Director de la institución.



El **Financial Controller** es instituido por el Management Board en voto unánime y es responsable del monitoreo del *“compromiso y del desembolso del gasto, así como del establecimiento y recolección de los ingresos de la Europol”*¹⁵.

El **Financial Committee** está compuesto por un representante presupuestario de cada Estado Miembro y es responsable de preparar la discusión de todos los asuntos presupuestarios y financieros.

El **Joint Supervisory Body** está compuesto de dos representantes de cada Cuerpo Supervisor Nacional de los Estados Miembros designado por cinco años en el mandato. Cada delegación tiene derecho a un voto. El organismo se dedica a revisar las actividades de la Europol en pos de la protección y garantía de los derechos de los individuos debido al peligro de su violación en razón del *“almacenamiento, procesamiento y utilización de los datos retenidos por la Europol”*¹⁶. Los individuos tienen el derecho de exigir la revisión de sus datos en pos de asegurar que la manera en la que la institución *“colecta, almacena, procesa y utiliza”* los datos provistos sea legal y verdadera.

Por otra parte, existe también un grupo de tareas que asiste al Europol, en su más alto nivel jerárquico. Este es el denominado *“Grupo de Tareas de Jefes de Policía Europeos”*. Fue creado con la intención de crear nexos entre las diferentes agencias de seguridad, de manera tal que exista un intercambio de información y asistencia. Su primera reunión se celebró en 2001, y desde entonces se hace periódicamente. Tal como lo indica la Comisión Europea, se busca que haya una interacción más próxima y espontánea.¹⁷

En cuanto a la cooperación internacional, ha llegado a una serie de acuerdos de intercambio con otras organizaciones y estados como : Bulgaria, Colombia, Eurojust, Banco Central Europeo, Centro Europeo de control de Drogas, Islandia, INTERPOL, Noruega, Rumania, Rusia, Suiza, Turquía, Macedonia,[□] Oficina de la Naciones Unidas contra Drogas y el Delito, Estados Unidos de América, Aduanas del Mundo.

CEPOL

Un punto central de la colaboración entre las fuerzas de seguridad de la Unión Europea es el CEPOL, Colegio Europeo de Policía.

Como antecedente encontramos a la asociación de Escuelas de Policía Europeas (AEPC) , cuya sede estaba en la Escuela de Gendarmería en Bruselas, en 1996. Esta asociación nació como consecuencia de un acuerdo entre los directores del Police Staff Collage de Bramshill (Reino Unido, actual sede principal del CEPOL), el Instituto Nacional de formación de la Policía de los Países Bajos y de la Polizei Führungsakademie de Alemania. Asimismo, CEPOL cuenta con representaciones en los países miembros, e incluso en los estados asociados de Islandia y Noruega y los países candidatos Bulgaria y Rumania.

Establecido en 2000 por decisión del Consejo, el CEPOL, fue diseñado como una red que una todos los centros de entrenamiento policial. Este objetivo debería ser alcanzado progresivamente de acuerdo a los recursos disponibles. El presupuesto operativo para 2006 fue de 5.000.000 millones de Euros.

La función principal de CEPOL es desarrollar políticas comunes en cuanto a la instrucción, con la misión de prevenir y luchar contra la delincuencia coordinadamente o como lo define la Decisión del Consejo del 22 de Diciembre de 2000: *“desarrollar un enfoque común en las cuestiones de prevención y lucha contra la delincuencia mediante la formación, la elaboración de programas armonizados y la difusión de mejores prácticas.”*

La escuela de la CEPOL posee la siguiente estructura operativa: Un secretariado permanente dirigido por un consejo de administración que a su vez esta constituido por los directores de los institutos nacionales de formación. Cada delegación posee una voz en el consejo. Por otra parte, asisten representantes de la Secretaria General del Consejo, de la Comisión y de Europol; pero sin derecho a voto. Las actividades del CEPOL van dirigidas en primer lugar a los altos funcionarios de policía para facilitar el establecimiento

15. <http://europol.eu.int/index.asp?page=facts>

16. <http://www.europol.eu.int/index.asp?page=mgmtcontrol&language=>

17. Un ejemplo exitoso de esta colaboración fue la operación llevada a cabo entre 2001 y 2003, en la cual se desbarató una red de pornografía infantil y a raíz de la cual se detuvo a un total de 188 sospechosos de toda la UE. (www.old.homeoffice.gov.uk/eupresidency2005/organised_crime.html)

de normas comunes de entrenamiento. La CEPOL elabora también formaciones especializadas para los policías que participan de la lucha contra el crimen organizado. La escuela está abierta a la cooperación con los institutos de formación de terceros países.

Se está trabajando en la creación de una red informática de instrucción y preparación, denominada *European Police Learning Net*.

EUROGENDFOR

En la reunión informal de los Ministros de Defensa de la Unión Europea que se llevó a cabo en octubre del 2003, la ministra de Defensa francesa Michelle Aillón-Marie propuso la creación de una fuerza conjunta de policía civil con entrenamiento militar. Esta es una fuerza que no tiene precedente pues, si bien existían las ya nombradas fuerzas militares, esta fuerza es nueva en su forma pues es una nueva fuerza civil. Dicha propuesta fue realizada a aquellos países que contaban con una policía de tales características, Portugal, España, Italia, Países Bajos, y la ya nombrada Francia.

A partir de esta propuesta es que se sucedieron una serie de reuniones entre los representantes de estos cinco países que dieron por resultado una declaración inicial de intenciones firmada el 17 de Septiembre en Noordwijk, Países Bajos. De esta surge la intención de dotar de Europa de una fuerza civil que tiene la ventaja de tener entrenamiento militar y que está capacitada para realizar operaciones de gestión de crisis. Se declaró, por otro lado, la aceptación de cualquier otro país que cuente con una policía de tales características. EUROGENDFOR se declaró operativa en Julio de 2006.

Es de esta manera que miembros de la Gendarmería Francesa, los Carabinieri italianos, la Guardia Nacional Republicana portuguesa, la Royal Marechaussee holandesa y la Guardia Civil española han coordinado sus intereses y pueden ser ahora convocados para formar parte de la Fuerza de Gendarmería Europea (FGE). Esta es única en su carácter civil y cuenta con un Cuartel General multinacional en la ciudad de Vicenza, Italia. En este se encuentran 30 miembros representantes. Además de estos 30 miembros, la FGE no cuenta con fuerzas asignadas en permanencia, aunque deberá ser capaz de reaccionar en un tiempo de 30 días desde su convocatoria, con aproximadamente 800 efectivos, siendo el total de los efectivos disponibles, alrededor de 2400. Asimismo esta se divide en cuatro unidades especializadas: Una de coordinación multinacional, una de logística, una operacional, y una de personal especializado en tareas específicas.

Cuenta, además, con un Comité Interministerial de Alto Nivel (CIMIL). Este debe de asegurar la cooperación político-militar. La presidencia del CIMIL es rotatoria entre los países miembros y se reúne al menos dos veces al año, la primera de ellas habiendo tomado lugar en Roma el 21 de Enero del 2005.

Un tema que tomó parte de muchas de las discusiones en la creación de la FGE fue aquel concerniente al lugar en donde establecerse oficialmente. Se debió decidir si esta debía ser parte de la Unión Europea o si se debía mantener como una organización independiente de esta. Por un lado, él colocarla dentro de esto facilitaba su implementación al utilizar mecanismos ya presentes en la UE. Por el otro, la existencia de países con opiniones diferentes sobre el uso de una fuerza con estas características dificultaría su utilización. Tras largos debates se concluyó que lo mejor sería mantenerla como una institución independiente a la UE.

Con respecto a las misiones, fue un tema sobre el que si se vio unanimidad desde el principio, llegando a la conclusión de que debían realizar la totalidad de operaciones policiales que podía ocurrir en una zona de crisis. En este sentido la acción de la FGE se puede separar en tres etapas:

Durante la fase inicial o de entrada en el teatro de operaciones, la FGE podría acceder junto con la Fuerza Militar, a fin de desempeñar sus misiones policiales.

Durante la fase de transición hacia la estabilización, la FGE podría continuar su misión en solitario o en colaboración con una fuerza militar, al objeto de facilitar la coordinación y la cooperación con las unidades de policías internacionales o locales.

Durante la fase final de retirada del componente militar con la situación ya estabilizada, dicha fuerza podría facilitar el traspaso de competencias a las autoridades civiles y a las agencias que participaran en los esfuerzos de cooperación, si fuera necesario.

Existen misiones que no se refirieron explícitamente a tiempos de crisis. En estas encontramos actividades policiales que son llevadas a cabo en tiempo de normalidad y que su objetivo será el de prevenir mediante el mantenimiento constante del orden y la preparación de efectivos para tiempos de mayor conflicto. Entre estas actividades se destacan:

- Prestación de servicios de seguridad y orden público.
- Supervisión y asesoramiento a la policía local en el desempeño de sus funciones cotidianas, incluyendo las labores de investigación criminal.
- Vigilancia pública, normativa de tráfico, control de fronteras e inteligencia general.
- Funciones de policía judicial, incluyendo la detección de delitos, seguimiento de delincuentes y su conducción ante las autoridades judiciales competentes.
- Protección de bienes y personas y mantenimiento del orden público en caso de alteraciones del mismo. :
- Formación de los agentes de policía de acuerdo con los estándares internacionales.
- Formación de los instructores, principalmente mediante programas de cooperación.

*“En resumen, podríamos concluir que la intención principal de esta fuerza es aprovechar las capacidades de las fuerzas policía es de carácter militar, que reúnen una serie de ventajas como son los medios disponibles, su formación y disciplina, características que sólo estas unidades ofrecen y que superan en l mucho al resto de las fuerzas policiales existentes”.*¹⁸ Por otro lado cabe destacar la posición que la FGE ocupa. Su independencia de la ONU, UE o la OTAN no debe ser entendida como una falta de cooperación con ellas, sino, por el contrario, dentro del establecimiento de esta se destaca su vínculo con estas otras organizaciones internacionales y su posible puesta en disposición de sus fuerzas para el servicio de ellas.

Cooperación de fuerzas militares

La cooperación Militar en Europa Adopta diferentes formas. De estas, quizás las más relevantes por su tamaño, fuerza e historia sean EUROCORPS y EUROFOR.

Por otra parte vale aclarar que la mayoría de las fuerzas de cooperación aquí descritas (la única excepción es la Brigada Franco – Alemana), no permanecen activas en toda su estructura en tiempos de paz, sino que se asemejan mas a una asociación de fuerzas individuales, que se conforman ad-hoc en una fuerza única. Es decir que más que una fuerza multinacional, se asemejan más a una agrupación de fuerzas combinadas.

EUROCORPS

El EUROCORPS puede ser considerado resultado de una serie de tratados firmados relativos a cooperación militar entre Francia y Alemania que comenzaron con el tratado de *Elysee*, firmado en 1963 y que dieron lugar a la conformación de la Brigada Franco-Alemana en 1987.

En 1991, los mandatarios de Francia y Alemania elevaron al Consejo de la Unión Europea un proyecto para crear una fuerza militar Europea. Esta iniciativa interesó a varios estados europeos, y para 1993 Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo, y España eran parte de EUROCORPS.

El EUROCORPS fue declarado oficialmente operativo en Noviembre de 1995. Este fue constituido para la defensa común de los aliados en aplicación de los artículos 5 y V de los Tratados de Washington y Bruselas respectivamente; para el mantenimiento y restablecimiento de la paz; y para Acciones humanitarias. El EUROCORPS dispone de un Cuartel General permanente ubicado en Estrasburgo, Francia.

Desde su creación en 1993, EUROCORPS participó de numerosos entrenamientos con vistas a mejorar la capacidad de interacción. La primera misión real tuvo lugar en 1998, cuando una fuerza de 470 hombres fue enviada a Bosnia-Herzegovina con el objeto de reforzar el Comando Central del SFOR (*Stabilisation Force in Bosnia and Herzegovina*). En 2000, el Consejo de la NATO decidió que EUROCORPS

18. Esquivel Lalinde , Enrique , La nueva Fuerza de Gendarmería Europea. Real Instituto el Cano. ARI N28/2005

debía ser el núcleo de la central de lo que sería denominado como KFOR (The Kosovo Force). En el año 2001, EUROCORPS inicio operaciones en el territorio de Afganistán en el marco de ISAF (International Security Assistance Force).

En Junio de 2001 se decidió transformar EUROCORPS en una fuerza de reacción a disposición de la Unión Europea y la NATO. Para poder convertirse en una Fuerza de Despliegue Rápido, se estimulo el ingreso de otras naciones. A partir de esta decisión países como Grecia, Polonia, Turquía, Canadá, Austria, Finlandia, Italia, Gran Bretaña y Holanda han enviado oficiales de enlace con el objetivo de estimular la integración.

Vale destacar el importante papel asignado por EUROCORPS a la cooperación cívico-militar, teniendo la misma, una estructura propia (G-9) dentro de la organización.

EUROFOR

La Eurofuerza Operativa Rápida, EUROFOR, fue puesto en funcionamiento en Junio de 1998. Esta es una fuerza terrestre con una entidad máxima de División ligera, fácilmente desplegable. La EUROFOR contiene fuerzas de Francia, Italia, Portugal y España. El Cuartel General Permanente de la EUROFOR esta ubicado y en Florencia, Italia y el mando de este es rotatorio por un período de dos años. En la actualidad el mando lo ejerce un general español. La primera operación real de la EUROFOR fue durante el año 2001, año en el que parte de su cuartel general se desplegó en Albania.

Si la EUROFOR es una fuerza militar de cooperación terrestre, la EUROMARFOR es una de cooperación marítima formada por Francia, Portugal, Italia y España. Esta cuenta con capacidad aeronaval y anfibia. Diferente a la anterior esta es una fuerza pre-estructurada y no permanente. Su mando se articula en dos niveles, un comandante destinado a la reunión y preparación de fuerzas, y un comandante táctico. El primero de ellos es nombrado por turnos y rotatorio cada dos años y el segundo de ellos es designado para cada activación. El 1 de octubre de 2002, la EUROMARFOR activó una agrupación naval con el fin de participar en la lucha contra el terrorismo internacional, en aguas del Mediterráneo Oriental. La operación, denominada "Coherent Behaviour", representó el primer empleo de esta fuerza naval en una misión real desde su creación en 1995, y era también la primera iniciativa militar promovida exclusivamente por una coalición de países europeos tras los atentados del 11 de septiembre.

Fuerzas de Cooperación Militar en Europa.

Organizacion	Fecha	Fuerza	ESTADOS	Observaciones
British-Dutch Amphibious Force	1973	5.000	NL, UK	NATO
French-German Brigade	1989	4.500	FR, GE	Fuerzas Integradas
Multinational Division Centre	1991		GE, BE, NL, UK	ARRC: Certificada Operacional NATO
Eurocorps	1992	60.000	GE, BE, SP, LU, FR	Base en Estrasburgo
German-Dutch Corps	1993	35.000	GE, NL	NATO, Base en Munster
Euroforce	1995	5.000-10.000	SP, FR, IT, PT	Base en Florencia . Capacidad de reaccion rapida

Euromarfor	1995	700	SP, FR, IT, PT	Capacidad Aero Naval
French-British Air Group	1995		FR, UK	Base Central en Wycombe
European Air Group	1998		GE, BE, SP, IT, UK, FR, NL	
Transport Coordination Cell	2002		GE, BE, SP, IT, UK, FR, NL	

German-Polish-Danish Corps	1999	130	GE, PL, DK	NATO, Base Central en Polonia
Multinational Land Force (MLF)	1998		IT, Eslovenia, Hungría	Fuerzas Terrestres Comando en Undine, Italia.
Multinational Peace Force Southeastern Europe	1998	3.000	IT, GR, TK, Rumania, Bulgaria, Albania, Macedonia	Para operaciones de paz
Czech-Slovak-Polish Brigade	2002	2.481	CZ, Eslovenia, PL	Operacional in 2005
Lithuanian-Polish Peace Force Battalion (LITPOLBAT)	1999	800	Lituania, PL	
Polish-Ukrainian Peace Force Battalion (POLUKRBAT)	1999	754	PL, Ucrania	Activo en KFOR

UK: Reino Unido

FR : Francia

GE: Alemania

BE: Bélgica

NL : Holanda

SP : España

IT : Italia

PT : Portugal

TK : Turquía

CZ : República Checa

PL : Polonia

Fuente : Haine, Jean, "Armed Forces of the European Union", Institute for Security Studies. (<http://www.iss-eu.org/esdp/10-jyhfc.pdf>)

Programas de cooperación AGIS - ARGO

AGIS

Debiendo su nombre a un antiguo rey de Esparta, el Programa AGIS funciona como asistencia destinada a la policía, los poderes judiciales y los profesionales de la Unión Europea provenientes de Estados miembros y Estados candidatos para cooperar en materias criminales.

El programa AGIS fue aprobado el 22 de julio de 2002 por el Consejo de la Unión Europea (2002/630/JAI) con el fin de unificar el accionar de los programas Grotius II Penal, Stop II, Oisin II, Hipócrates y Falcone en un único marco centralizador. Vigente desde el año 2003 hasta el 2007, la utilidad del programa se inscribe en lo pautado por el artículo 29 del Tratado de la Unión Europea que *"establece el objetivo de ofrecer a los ciudadanos un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia, elaborando una acción en común entre los Estados miembros en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal y mediante la prevención y la lucha contra el racismo y la xenofobia"*¹⁹.

19. Decisión del Consejo de la Unión europea 2002/630/JHA, OJ L 203, 1.8.2002,p.5

AGIS cumple el propósito fundamental de coordinación *“en un marco único de referencia, que permita una racionalización de los procedimientos, una mejora de la gestión y economías de escala”*²⁰. Asimismo sirve como enfoque coordinador y multidisciplinario centralizador de las autoridades responsables de la prevención y lucha contra la delincuencia a nivel regional. En resumen sus objetivos son: En primer lugar, proveer a los ciudadanos europeos con un alto nivel de protección en un área de libertad, seguridad y justicia. En segundo lugar, desarrollar, implementar y evaluar a las policías europeas en el área específica a la que hace referencia el programa. En tercer lugar, promover y fortalecer los contactos, los intercambios y diseminación de información, experiencia y prácticas a nivel local y regional. En cuarto lugar, promover el mejoramiento de los sistemas pertenecientes a los Estados Miembros para nivelar los avances en materia de cooperación de otros Estados Miembros, Estados candidatos u otros terceros incluyendo las organizaciones regionales e internacionales. En último lugar, mejorar y adaptar el entrenamiento en materias de investigación científica y técnica.²¹

El programa se dirige a los siguientes destinatarios:

- Profesionales de la Justicia: jueces, fiscales, abogados, funcionarios ministeriales, funcionarios de la policía judicial, agentes judiciales, peritos, intérpretes de los juzgados y otras profesiones relacionadas con la administración de Justicia;
- Funcionarios y agentes de las autoridades policiales y aduanera, los organismos públicos responsables en los Estados miembros, en virtud de la legislación nacional, de la prevención, la detección y la lucha contra la delincuencia;
- Funcionarios de otros organismos públicos, representantes del mundo asociativo, de las organizaciones profesionales, de la investigación y el mundo empresarial implicados en la lucha y la prevención de la delincuencia organizada o de otro tipo.
- Representantes de los servicios encargados de la asistencia a las víctimas, incluidos los servicios públicos responsables en materia de inmigración y servicios sociales.²²

Para la ejecución del programa AGIS para el periodo 2003 - 2007 el presupuesto asciende a 65 millones de euros. El programa AGIS sólo financia hasta un 70% del proyecto postulado prohibiendo la cofinanciación provista por cualquier otro programa financiado por el presupuesto e la Unión Europea. El programa financia proyectos por un máximo de dos años en las áreas de *“cooperación judicial, en asuntos generales y criminales, incluyendo entrenamiento, cooperación entre las autoridades de implementación de las leyes u otras organizaciones privadas o públicas de los Estados Miembros involucradas en la prevención y la lucha contra el crimen, organizado o en cualquier de sus manifestaciones y cooperación entre los Estados Miembros para alcanzar la protección efectiva de los intereses de las víctimas de los procedimientos criminales”*²³

Para el año 2005 el presupuesto de AGIS es de 15.745.000 euros (deducido del presupuesto designado por el Parlamento Europeo)

La Comisión Evaluadora examina los proyectos que sean compatibles con las políticas correspondientes según los siguientes criterios:

1. Conformidad con los objetivos de AGIS
2. Dimensión europea y apertura a los países candidatos
3. Compatibilidad con los trabajos emprendidos o previstos en el marco
4. de las prioridades políticas de la Unión Europea en materia de cooperación judicial general y en materia penal
5. Complementariedad con otros proyectos de cooperación anteriores, en curso, o futuros.
6. Capacidad del organizador para ejecutar el proyecto
7. Calidad el propio proyecto por lo que se refiere a su concepción, organización, presentación y resultados esperados.
8. Importe de la subvención solicitada al programa y su adecuación a 10.5 resultados esperados.
9. Incidencia de los resultados esperados en los objetivos del programa.

La Comisión está asistida por un Comité compuesto por representantes de los Estados Miembros y presidido por el Representante de la Comisión

20. idem.

21. http://europa.eu.int/comm/justice_home/funding/agis/funding/funding_agis_en.htm

22. Decisión del Consejo de la Unión europea 2002/630/JHA, OJ L 203, 1.8.2002,p.5

23. http://europa.eu.int/conunljustice_home/funding/agis/funding/funding_agis_en.htm

Asimismo, la Comisión deberá informar al Parlamento Europeo sobre sus actividades, los proyectos cofinanciados presentando ante este y ante el Consejo un :

1. Informe anual sobre la ejecución del programa
2. Informe de evaluación provisional sobre el funcionamiento del programa
3. Comunicación sobre la continuación del programa a la fecha de 30 de septiembre de 2006 y si fuera necesario la correspondiente propuesta.
4. Para el 30 de Junio de 2008 un informe de evaluación final del programa conjunto.²⁴

ARGO

El programa ARGO es un programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de las fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración.

Fue adoptado por el Consejo de la Unión Europea el 13 de junio de 2002 (2002/463/CE 1.161/11 19.6.2002) con el fin de ampliar la cooperación administrativa entre los Estados Miembros tras haberse agotado el presupuesto del programa Odysseus en el año 2001. Éste programa establecía un plan de formación, de intercambios y de cooperación en el ámbito de las políticas de asilo, inmigración y cruce de las fronteras exteriores. El programa ARGO es considerado un *“modesto anticipo de actividades de más amplitud en éste ámbito”* debido a la *“responsabilidad de los controles en las fronteras exteriores de la Unión Europea va a ser de máxima importancia dado que ya está previsto que se produzca una ampliación importante de la Unión durante el período (ampliación que a la fecha ya se llevó a cabo) en que será operativa la cooperación administrativa en los ámbitos de las fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración”*²⁵

Abarcando el período de enero de 2002 a diciembre de 2006 el objetivo del programa ARGO es uniformar las prácticas de los Estados Miembros al aplicar el Derecho Comunitario a través de la consolidación de la cooperación y colaboración de los servicios nacionales y entre estos y la Comisión.

*“La acción aislada de cada administración no es susceptible de lograr tales resultados. Se necesita, por tanto, un marco comunitario para mejorar la comprensión mutua entre los servicios nacionales competentes y la forma de aplicar la legislación comunitaria pertinente, y para definir los ámbitos prioritarios de la cooperación administrativa”*²⁶

Para garantizar el éxito de ARGO se debe aprovechar y reflexionar sobre la experiencia adquirida durante la vigencia del programa Odysseus requiriendo un alto nivel de formación y de “calidad homogénea de toda la comunidad”.

En resumen sus objetivos son los siguientes. En primer lugar, promover la cooperación entre los servicios nacionales en la aplicación de las normas comunitarias poniendo especial atención en concentrar recursos y establecer prácticas coordinadas y homogéneas. En segundo lugar, promover la aplicación uniforme del Derecho comunitario en su totalidad para armonizar las decisiones tomadas por los servicios nacionales de los Estados Miembros, evitando así disfunciones que puedan perjudicar el establecimiento progresivo de un espacio de libertad, seguridad y justicia. En tercer lugar, asegurar que se tiene plenamente en cuenta la dimensión comunitaria en la organización de los servicios nacionales que contribuyen a la aplicación de las normas comunitarias. En cuarto y último lugar, fomentar la transparencia de las medidas adoptadas por los servicios nacionales mediante la consolidación de las relaciones entre éstos y las organizaciones competentes gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales.

Para contar con el financiamiento otorgado por el proyecto ARGO se deben cumplir las siguientes condiciones. En primer lugar, se debe contar con la participación de por lo menos otros dos estados miembros u, otro Estado Miembro y un país candidato cuando el objetivo sea prepararse para su adhesión, u otro Estado Miembro y un Tercer País, cuando se favorezca de ésta manera el fin de acción de la propuesta. En segundo lugar se deben perseguir los objetivos contemplados por el programa. En tercer y último lugar, se deben realizar actividades de alguno de los ámbitos específicos a los que hace referencia el programa.

24. Decisión del Consejo de la Unión europea 2002/630/JHA, OJ L 203, 1.8.2002,p.5

25. Diario Oficial de las Comunidades Europeas. Decisión del Consejo de 13 e junio de 2002 L.161/11

26. Idem.

Entre las actividades contempladas por el programa se encuentran:

En el ámbito de las fronteras exteriores el programa ARGO debería velar por que los Estados Miembros lleven a cabo controles fronterizos de acuerdo con los principios y las normas de aplicación comunes establecidos en la legislación comunitaria, proporcionar un nivel equivalente de protección y vigilancia eficaces en las fronteras exteriores y reforzar la eficacia de los controles en los pasos fronterizos y la vigilancia entre estos puntos

En el ámbito de los visados se debe velar por que los Estados miembros expidan los visados de acuerdo con los principios y las normas de aplicación comunes fijados por la legislación comunitaria; promover un nivel equivalente de control y seguridad en la expedición de visados; promover la armonización del examen de las solicitudes de visado y en especial de los documentos acreditativos relativos al propósito del viaje, medios de subsistencia y alojamiento; promover la armonización de las excepciones previstas por los estados miembros a determinadas categorías de solicitantes de visado al objeto de facilitar el control de las fronteras exteriores y la libertad de movimiento entre los estados miembros y reforzar en general la cooperación consular entre los Estados miembros.

En el ámbito del asilo el programa ARGO busca promover el establecimiento y la puesta en marcha de un régimen común europeo de asilo apoyando medidas y normas que desemboquen en un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme, válido en toda la comunidad para las personas a las que se haya concedido asilo; simplificar la manera de determinar a qué Estado corresponde examinar una solicitud de asilo; apoyar la aproximación de las normas de reconocimiento y del contenido del estatuto de refugiados, junto con medidas relativas a formas de protección subsidiaria que ofrezcan un estatuto apropiado a cualquier persona que necesite tal protección; reforzar la eficacia e imparcialidad del procedimiento de asilo y aumentar la convergencia de las resoluciones sobre solicitudes de asilo; y reforzar los mecanismos de reasentamiento y entrada, y los medios legales de admisión en los Estados miembros por razones humanitarias.

En el ámbito de la inmigración el programa ARGO busca velar por que los Estados miembros expidan los permisos de residencia y de trabajo según los principios y las normas de aplicación comunes establecidos por la legislación comunitaria; promover un mejor conocimiento de las normas sobre permisos de residencia y trabajo por parte de los ciudadanos de terceros países; propiciar el estudio de las repercusiones de la política de inmigración comunitaria y de la percepción de dicha política en los países de origen de los inmigrantes; velar por la aplicación efectiva, eficiente y homogénea de las normas y de las políticas comunes relativas a los flujos migratorios irregulares y a la inmigración ilegal salvaguardando un nivel de acceso suficiente a la protección internacional; mejorar la cooperación en el ámbito del retorno de los nacionales de terceros países apátridas sin permiso de residencia y solicitantes de asilos rechazados, incluido el tránsito a través de otros Estados miembros y de terceros países y reforzar la lucha contra las redes de inmigración clandestina y la prevención de los flujos de inmigración ilegal.

El programa ARGO cuenta con un presupuesto de 25 millones de euros otorgados del presupuesto general de la Unión Europea. El otorgamiento del financiamiento por parte del programa ARGO excluye otra financiación de cualquier otro programa con cargo al presupuesto de la Unión Europea y cubre un 60% de los costos totales del plan de acción correspondiente (en circunstancias excepcionales puede cubrir un 80%). Debido a ésta limitación el programa ARGO solamente co-financia el proyecto no lo financia en su totalidad.

El control y evaluación es llevado a cabo por la Comisión y los Estados Miembros. La Comisión deberá presentar anualmente un informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del programa analizando los avances y, si fuera el caso, cualquier propuesta que garantice la aplicación homogénea en los estados miembros de las leyes comunitarias.

Cambios a partir de los atentados terroristas fundamentalistas.

Tras los atentados, varias naciones Europeas comenzaron a utilizar mas frecuentemente la posibilidad que les ofrece el tratado de suspender temporalmente sus efectos. Con motivo de la boda real , España suspendió la aplicación del Tratado Schengen entre el 15 y el 24 de Mayo de 2004. Italia lo hizo en Mayo de 2003 con el objeto de controlar el ingreso de la neumonía atípica y Francia hizo lo mismo en Julio de 2005 tras los atentados en Londres.²⁷

A raíz de los atentados terroristas, se introdujeron dos Actas que modifican el SIS. Estas dos Actas fueron la Regulación del Consejo N.871/2004 y la Decisión del Consejo 2005/211/JHA de 2005 concernientes a la introducción de nuevas funciones para el SIS, con el objeto de luchar contra el terrorismo.

En estos casos , los estados miembro decidieron profundizar aun mas la cooperación entre los entes involucrados en la lucha contra el terrorismo, como así también encontrar una definición en común para el delito de terrorismo. En este sentido en el año 2002 , el Consejo formulo un marco de negociación para articular las previsiones legislativas relativas a los elementos constitutivos en el terreno del delito de terrorismo.

En 2004 , España sostuvo que quedo en evidencia la necesidad de que el SIS sea renovado para facilitar la cooperación con Europol y Eurojust, de manera que estos dos últimos puedan acceder a la información.

Entre las enmiendas están :

- Acceso a la información archivada en el SIS por parte de Europol y Eurojust.
- Extensión de la lista de objetos y documentos plausibles de una alerta incluyendo buques, aeronaves, containers, permisos de residencia y certificados .
- Acceso al SIS por parte de autoridades involucradas en la persecución de un crimen.
- La obligación a los estados miembros de grabar toda transmisión de información personal y mantener el archivo hasta tres años.
- Determinación de una base legal en común para la operación del SIRENE (Supplementary Information Request at National Entry)

Otra de las respuestas se tradujo en la firma del Schengen III , firmado en 2005 por España, Francia, Bélgica, Alemania, Luxemburgo, Holanda y Austria.

Se trata de un acuerdo para reforzar la colaboración principalmente en materia antiterrorista, la delincuencia transfronteriza y la inmigración ilegal. Hasta el momento el trabajo se ha concentrado en las siguientes áreas :

- Información de ADN²⁸
- Impresiones dactilares
- Datos de Vehículos
- Intercambio de Información ante un gran evento
- Información de grupos terroristas
- Medidas de retorno en el ámbito de la inmigración
- Cooperación Policial

Los grupos de trabajo de cada área son asignados por país, así es como España lidera el grupo de trabajo sobre terrorismo, Alemania los de ADN y dactiloscopia, los de vehículos están asignados a Bélgica, medidas de retorno de inmigración a Francia y cooperación policial, Holanda.

Además, se acordó, tal como informa el periódico español " El Mundo" ²⁹, "*la transmisión de información para la prevención de atentados terroristas, la escolta de seguridad en los vuelos*(en este caso, cada país decidirá sobre el empleo de escoltas de seguridad en los vuelos de las aeronaves matriculadas en ese

27. http://www.diariodirecto.com/hem/20050715//DESARROLLOS/16_13072005_francia_schengen.html

28. Ya en 1997 la UE instaba a los miembros a crear ficheros nacionales con perfiles de ADN. Presidencia del Gobierno Español, http://www.lamoncloa.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/MIR/_2005/Interior+281205+Alonso+trabajos+Schengen.htm)

29. <http://www.elmundo.es/elmundo/2005/05/27/espana/1117168440.html>

país y deberá notificarlo a quien corresponda), *el intercambio de información en materia de documentos falsos y expulsiones y las intervenciones conjuntas en las zonas fronterizas comunes.*"

Es de especial relevancia el énfasis puesto en la inmigración ilegal. Los países adheridos, envían asesores en materia de documentación (pasaportes, visas) a los estados que se consideran posibles focos de inmigración ilegal (como lo sería Marruecos en el caso Español). Estos asesores están capacitados para trabajar con las empresas de transporte, autoridades e instituciones oficiales de dichos países; e inclusive pueden llegar a coordinar operaciones de repatriación. En este sentido, la UE muestra una posición cada vez más intransigente, y ha comenzado a implementar operativos bilaterales de repatriación con el objetivo de reducir costos.³⁰

El intercambio de base de datos de ADN servirá, según los expertos, para acelerar investigaciones policiales y facilitar su esclarecimiento, incluyendo aquellos sucedidos en el pasado y que aun no han sido resueltos.

Este acuerdo, firmado en la ciudad Alemana de Prüm, está abierto a los demás países de la comunidad y se busca que en tres años se integre al marco jurídico de la Unión Europea.

Reflexiones finales

Se puede interpretar la actualidad de la Unión Europea desde dos ópticas. La primera, que haga referencia al dilema presente acerca de la dualidad Libertad- Seguridad.

Asimismo se hace necesario para analizar la cuestión de la seguridad, ver de que manera el concepto de seguridad evoluciona en Europa y como puede ser interpretado desde diferentes ópticas.

Finalmente se hace un breve análisis de que se ha logrado hasta aquí y donde es que la Unión Europea puede mejorar.

El dilema Libertad - Seguridad

*"Europa es al mismo tiempo objetivo y base de este terrorismo: los países europeos son objetivos y han sufrido atentados. Se han descubierto bases logísticas de cédulas de Al Qaeda en el Reino Unido, Italia, Alemania, España y Bélgica. Es indispensable una acción europea concertada."*³¹

Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 han abierto el debate acerca del método de combate contra el terrorismo a escala global. Los recientes atentados en Madrid y Londres han dejado en evidencia que Europa no escapa a ésta problemática y que el continente también es vulnerable a ataques de esta naturaleza y al asentamiento de células terroristas en su territorio. Debido a la naturaleza continental del fenómeno en cuestión muchos de los Estados Miembros de la Unión Europea han abogado por la creación de una estrategia de cooperación regional renunciando a soluciones de carácter nacional/local.

Europa ha demostrado claramente que el camino para combatir los nuevos delitos transnacionales es la cooperación. La creación del espacio Schengen ha logrado que los estados europeos permanezcan unidos aun en un momento histórico donde las circunstancias los podrían haber hecho recurrir a políticas aislacionistas. Inclusive se podría decir que la Unión Europea salió fortalecida de dichos eventos.

Asimismo, la implementación de las estrategias de defensa contra ésta manifestación de la criminalidad organizada ha elevado la discusión en torno al binomio libertades civiles/seguridad. Hoy en día parecería dificultarse la protección simultánea de las libertades individuales y de la seguridad. Consecuentemente el resguardo de uno de ellos implica la renuncia a por lo menos parte del otro. De esta manera encontra-

30. Inmigración en la UE : El viejo continente endurece su política con los sin papeles, en diario *Clarín*, Buenos Aires, 6 de Julio de 2005. (<http://www.clarin.com/diario/2005/07/06/elmundo/i-02401.htm>)

31. "Una Europa segura en un mundo Mejor", Estrategia Europea de Seguridad, Bruselas, 12/12/2003

mos que el continuo libertad/seguridad forman parte de un juego, que por momentos parecería ser de suma cero, que ha suscitado diferentes opiniones con respecto a cuál debería ser prioridad en la toma de decisiones.

Por un lado se esgrime la reivindicación de las libertades civiles por sobre las medidas de seguridad necesarias, argumentando que el precio de la segunda no puede ser pagado por el detrimento de la primera ya que esta sería un valor superior. Al respecto Charles Clarke, Ministro del Interior Británico afirmó que *“ es necesario establecer el equilibrio apropiado entre la protección de las libertades civiles y la necesidad de aumentar las medidas de aumentar las medidas antiterroristas.”*

Por el otro lado hay quienes sostienen que la seguridad es la madre de todas las libertades. En el contexto actual los defensores de ésta postura afirman que con el objetivo de asegurar las libertades a largo plazo es necesario priorizar la seguridad, aún cuando esto implique el retroceso de las primeras en el corto plazo. Al respecto Rosa Diez, Diputada Socialista en el Parlamento Europeo, miembro de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior sostuvo: *“Me he cansado de escuchar que el incremento de la seguridad no puede ir en detrimento de la libertad, algo que naturalmente nadie discute. Pero quienes muestran esa preocupación, parecen olvidarse de una realidad incuestionable: puede haber seguridad sin libertad, pero es imposible que exista libertad sin seguridad”*³²

Cabe destacar que ésta discusión no es una que sólo se encuentre entre teóricos sino que también se materializa en el ámbito de los tomadores de decisiones pudiendo identificar claramente las dos posturas recién mencionadas. Por un lado, en el diseño institucional de la EUROPOL se instituyó un organismo particular que se dedica a la protección de los derechos individuales frente al sistema de información de dicho organismo (Ver, Joint Supervisory Body).

Por el otro, en el análisis referido a las implicancias de la ejecución del Sistema de Información Schengen II (SIS II) se puede vislumbrar que, actualmente, en pos de la seguridad se ha avanzado sobre el espacio de la privacidad individual de los ciudadanos. En ésta misma línea el escritor de Le Monde Diplomatique (en su edición española) Jelle Van Buuren advierte sobre los peligros de los acuerdos bilaterales entre Estados Unidos y Europa quienes *“firmaron últimamente un acuerdo de cooperación judicial, sin un análisis parlamentario; un acuerdo que, desde luego, no menciona ninguna regla de protección de los datos personales. A esto se suman los contactos entre estadounidenses y europeos sobre la elección de tecnologías de interceptación de las telecomunicaciones”*³³.

La Unión Europea como Concepto

También es válido reflexionar acerca del concepto de Europa. La escuela Realista de las Relaciones Internacionales no ha podido explicar fácilmente, ni el fin de la Guerra Fría, ni la razón por la que Europa aun tiende a una mayor unificación, una vez desaparecida la amenaza soviética. La teoría de la Interdependencia compleja, nos acerca epistemológicamente hablando, a encontrar las razones por las cuales Europa ha logrado tal grado de cohesión, aunque se generen dudas acerca de los aspectos negativos de la interdependencia. Así, distinguimos dos grandes posturas que entienden a Europa de maneras diferentes.

La primera de ellos toma a la Unión Europea como consecuencia de la situación geopolítica de la Segunda Guerra Mundial y de la eliminación del así llamado Dilema de Seguridad entre los estados a raíz del poder ejercido por los Estados Unidos. Esta presencia ha sido tan fuerte, que los estados de Europa no se han visto inclinados a establecer ningún balance de poder, como era la práctica en la época de la pre-guerra. A partir de aquí es que Francia y Alemania pudieron zanjar sus diferencias y encaminarse a la cooperación.

Históricamente esta noción se puede rastrear hasta la Comunidad del Carbón y del Acero y a la Guerra por el Canal de Suez, en 1956. Si al terminar la segunda guerra mundial la idea general era un orden internacional en el que la ONU regularía los asuntos, la NATO serviría de defensa y los países Europeos tendrían el apoyo de las fuerzas americanas, la guerra por el canal de Suez terminó por demostrar una

32. Diario La Nación, Exterior “Acuerda la UE un duro plan contra el terrorismo”, jueves 14 de julio de 2005. 10 DIEZ, Rosa Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos “Análisis del Real Instituto, Resoluciones del Parlamento Europeo sobre Terrorismo: la necesidad de promover una política común (ARI)” 11 de julio de 2005

33. VAN BUUREN, Jelle. “ Los Tentáculos del Acuerdo Schengen”, Le Monde Diplomatique, Edición Española, Marzo de 2003.

realidad diferente a la esperada. En esta, EEUU no apoyo a la postura de los países Europeos. Sin este apoyo éstos no pudieron alcanzar sus objetivos, demostrando no ser actores con peso en el juego internacional. Fue en este momento en que algunos países del continente, reconociendo que individualmente no podrían alcanzar sus objetivos, pero que tampoco podían respaldarse en EEUU y la NATO, comenzaron a tener una visión del poder que podrían alcanzar al coordinar sus intereses y unirlos bajo una misma bandera, la bandera Europea. Es en esta primera noción de Europa como una Unión en donde se busca profundizar la identidad Europea y buscar convertirse en un actor independiente.

La teoría Institucionalista difiere de la primera corriente, prescindiendo de cuestiones como el dilema de seguridad y elementos de poder nacional. El Institucionalismo no encuentra que el sistema sea anárquico, por lo que no hay límite para quienes quieran integrar la Unión. Los estados, al congregarse en una unión político-económica en la cual todos tendrían más que perder de lo que ganar en caso de conflicto, alcanzan un estado de pacificación. Es decir que al ver a Europa como una geografía, las fronteras del este llegan hasta los Urales, y una serie de países son potencialmente integrables. El problema con esto es que Europa se ve obligada a retrasar sus proyectos de profundización de la cooperación, a la vez que amplía geográficamente el alcance de la misma.

Cuando interpretamos de que manera la Unión Europea se maneja en sus asuntos internacionales, podríamos decir entonces que en lo que se refiere al interior de la misma, se maneja con los paradigmas del Institucionalismo, mas precisamente con la interdependencia. Cuando se refiere a las relación con otros países fuera de la órbita de la Unión, pareciera que se maneja con los paradigmas del Realismo, fortaleciendo fronteras, acumulando poder, disuadiendo, etc.

Logros y carencias

Las particularidades del área Schengen son únicas en el mundo. Nunca antes había existido otro caso en el que los estados relegaran voluntariamente tal grado de soberanía para incorporarse a una entidad que sea casi supranacional. La unificación de criterios, y la libertad de circulación dentro del área Schengen, son cuestiones que hasta hace unos pocos años eran impensadas. El Sistema de Información Schengen y su versión mejorada la SIS II, se ha transformado en la columna vertebral del acuerdo, y ha democratizado el ingreso y la circulación dentro de las fronteras europeas. Esto es así en el sentido de que ahora todos sus miembros se deben ajustar a normas de inmigración estandarizadas, evitando de este modo arbitrariedades. El respeto a derechos individuales, a través de la Autoridad Supervisora garantiza la protección de datos de los individuos a la vez que les permite una instancia para reclamar.

Europol se ha convertido en el proto – órgano de ejecución de las medidas de seguridad. La colaboración de todos los Estado a través de este, hace posible el combate contra las nuevas amenazas de carácter transnacional. No se concibe hoy en día otro modo para prevenir y reprimir aquellos delitos que son transfronterizos. Al mismo tiempo, la unificación de criterios en cuanto normas judiciales a través de Eurojust, permite aunar conceptos legales y dar un marco a las operaciones de Europol y a las fuerzas policiales locales. Esto legitima el accionar de las fuerzas tanto interiormente como para con la comunidad internacional. Por otra parte la CEPOL contribuirá a la unificación en la formación de los cuadros de oficiales de policía.

La EUROGENFOR, formada para cuidar las fronteras exteriores de la Unión, también realizara tareas de las denominadas “Peace Keeping” y “Nation Building” inmediatamente detrás de las fuerzas militares, en estados que atraviesan debilidades institucionales, creando margen de maniobra para la reconstrucción estatal.

La cooperación en materia militar permite, antes que nada, desarticular cualquier tipo de desconfianza interestatal en materia de seguridad. Tanto EUROCORPS como EUROFOR están diseñados para responder rápidamente a cualquier amenaza para la seguridad territorial de la Unión, a partir de la utilización de una fuerza militar que cuenta con materiales de última generación y que cuenta con un sólido apoyo logística.

Programas como AGIS y ARGO promueven ámbitos para el intercambio de información, formación, y elaboración de políticas comunes en cuanto a amenazas a la seguridad. Funcionando a la vez como foros, permiten evacuar inquietudes especialmente en lo que hace a la justicia y la elaboración de normas.

Queda mucho por hacer en la Unión Europea. La seguridad, al ser un concepto que varía en el tiempo en cuanto a su definición, alcance, y promoción. En este sentido, algunas de las cuestiones que la Unión Europea aún debe resolver son las siguientes.

El espacio Schengen se encuentra ante el desafío de incorporar a naciones que antes pertenecían a la órbita soviética. El problema no es de índole política, sino de capacidades. La limitación es principalmente tecnológica, y hace que los estados orientales no se encuentren aún al nivel del resto de Europa. El inconveniente principal es que muchos de estos estados se transformarían en las fronteras exteriores de la Unión, y actualmente su capacidad para controlar las propias fronteras no está a la altura de las circunstancias. La Unión Europea deberá buscar el modo para que estados como Polonia o Letonia actualicen sus capacidades materiales.

El futuro SIS II deberá asimismo ser diseñado de manera tal que no signifique una vulneración de los derechos individuales, y pueda ser operado por cualquier órgano de seguridad de los estados parte, sin que ello derive en una circulación irrestricta de información personal.

EUROPOL debería aumentar su capacidad material y la cantidad de efectivos de los que dispone, pero principalmente deberá a mediano plazo, transformarse en una Policía Europea. Esto evitaría cualquier tipo de error en los procesos judiciales y haría más efectiva la lucha contra el crimen organizado transnacional. Por otra parte la conformación de esta policía redundaría en una disminución del costo de mantener fuerzas policiales fronterizas por parte de los Estados. En este sentido es clave el rol de CEPOL. CEPOL puede transformarse en el núcleo de una futura Policía Europea, ya que dispone de los medios para formar cuadros policiales con un criterio único.

La cooperación militar es crítica en lo que refiere a la protección contra amenazas externas. A pesar de esto, la Unión Europea no invierte en defensa todo lo que haría falta. La dependencia de Estados Unidos durante muchos años provocó que muchos estados europeos consideren al gasto militar como un gasto superfluo. La verdad es que si Europa desea seguir manteniendo un rol gravitante en la escena internacional, debería aumentar su presupuesto militar, no bajarlo.

Por otra parte, aunque mucho se haya en materia de cooperación, se hace evidente la necesidad de contar con una real fuerza militar europea. Tanto EUROCORPS como EUROFOR son útiles como un proto-ejército europeo, pero no dispone de los medios materiales y humanos para ser una fuerza militar importante. Pareciera que cualquier intento de crear una fuerza militar europea sigue eclipsado por la existencia de la NATO.

Más allá de cualquier crítica la Unión Europea se ha convertido en el paradigma a seguir para cualquier organización internacional. Ha sido pionera en la elaboración de políticas en común y en la resolución pacífica de controversias. La aparición de nuevas amenazas plantea al mismo tiempo, un reto y una oportunidad. Un desafío porque muchas de las organizaciones delictivas se encuentran dentro del territorio mismo de la Unión, Unión que prácticamente ha desbaratado las fronteras en común. Es una oportunidad única porque si sale airoso de este desafío, se transformaría en el ejemplo de cómo articular tolerancia-seguridad y libertad.

Bibliografía

- Keohane, Robert and Nye, Joseph, Globalization : What's New What's not ?, en Foreign Policy, Spring 2000.
- Dictionary of International Relations, Penguin Books, London, England, 1998
- Hoffman, Stanley, " In Defense of Mother Teresa : Morality in Foreign Policy", Foreign Affairs, March 1996.
- Nye, Joseph, " Soft Power", Public Affairs, New York, United States, 2004.

- Dictamen sobre el desarrollo del SIS II : <https://www.agpd.es/upload/Internacional/SCHAC504-04%20%20SIS%20II.pdf>
- Jelle Van Buuren “Los tentáculos del Acuerdo Schengen” Le Monde Diplomatique, Edición Española, marzo 2003
- “Una Europa segura en un Mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad”. Bruselas, 12 de Diciembre de 2003
- Esquivel Lalinde, Enrique, “La nueva Fuerza de Gendarmería Europea”. Real Instituto el Cano. *ARI* N° 48/2005
- “Análisis del Real Instituto, Resoluciones del Parlamento Europeo sobre Terrorismo: la necesidad de promover una política común (ARI)” Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales v Estratégicos 11 de julio de 2005
- Diario La Nación, Exterior “Acuerda la UE un duro plan contra el terrorismo”, jueves 14 de julio de 2005
- Diario Oficial de las Comunidades Europeas.
- <http://www.europol.eu>
- <http://europa.eu.inUcomm/iusticehome/fundina/aais/fundinQ/fundinaaaisen.htm>
- [http://www.eu2005.lu/en/actualites/documents travail2005/06/01sचनाen/](http://www.eu2005.lu/en/actualites/documents%20travail2005/06/01sचनाen/)
- <http://espanol.news.vahoo.com/050605/52110rsf.html>
- <http://www.miroes/sites/mir/extranie/extschenQen/cooperacion.html>
- Diario INFOBAE en <http://www.infobae.com/notas>
- <http://www.mir.es/sites/mir/extranie/extschenQen/cooperacion.html>
- www.europarl.eu.int/meetdocs/2004_2009/documents/pr/601/601050/601050en.pdf
- The Ámsterdam Treaty : a Comprehensive Guide, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/s50000.htm>
- Haine, Jean, “Armed Forces of the European Union”, Institute for Security Studies. (<http://www.iss-eu.org/esdp/10-jyhfc.pdf>)

