

[Imprimir Página Web](#)

Balance de la presidencia española en Asuntos de Justicia e Interior

Félix Arteaga Martín

ARI Nº 35-2002 - 25.7.2002

La Presidencia española del Consejo de la Unión Europea que acaba de concluir ha asistido a la irrupción de los asuntos de Interior y Justicia (JAI) en la agenda presidencial. Hasta el Consejo Europeo de Viena en 1998, la cooperación policial y judicial era una política menor en el orden de las prioridades comunitarias e intergubernamentales, pero desde que el Tratado de la Unión Europea de Amsterdam las incluyera entre los intereses colectivos, la seguridad interior no ha dejado de progresar.

La experiencia de la Presidencia española avala ese crecimiento –acelerado tras los atentados del 11 de septiembre– y las dificultades de los sistemas comunitario, intergubernamental y nacional para hacer frente a la transnacionalización de unos riesgos de seguridad que hasta hace pocos años eran “domésticos”. La evaluación de las actividades y resultados de la Presidencia sirve para mostrar los ámbitos, planes y procedimientos de acción colectivos y los ejes de evolución de una seguridad interior que pide paso entre las políticas europeas de primer orden.

La evaluación de la Presidencia: desde los compromisos a los resultados

La valoración de las presidencias rotatorias de la UE es un ejercicio subjetivo y difícil que depende de los criterios contables empleados, ya que se puede medir desde el interés nacional o desde el europeo, atendiendo a la actividad o al resultado y ponderando los avances técnicos o los políticos. También existe la tentación de evaluar sólo los “grandes logros” de cada Presidencia, como si los avances parciales no contaran tanto como aquellos o más; la “originalidad” de sus programas, como si las presidencias pudieran establecer innovaciones al margen de los objetivos y programas compartidos; el “liderazgo” de sus responsables, como si no existiera una pluralidad de actores implicados en el proceso de decisiones; o los resultados de la última “cumbre”, como si el valor del resto de las actividades del semestre dependiera del resultado de la actividad de cierre.

El mandato recibido por la Presidencia española era doble, por el lado del primer y del tercer pilares, debía mantener la continuidad de los planes de acción y objetivos comunes establecidos desde el Consejo de Tampere en octubre de 1999 y que acababan de ser revisados en profundidad durante el Consejo de Laeken por la presidencia belga, mientras que por el lado del segundo pilar, debía impulsar el programa multipresidencias para encuadrar la cooperación policial y judicial en el marco de las relaciones exteriores con terceros países.

Esos compromisos previos llenaron prácticamente la agenda presidencial y estrecharon su margen de autonomía para introducir otras innovaciones que no fueran las de aprovechar las secuelas del 11-S para potenciar la lucha antiterrorista, una prioridad tradicional española que pasó a ser colectiva durante la Presidencia anterior, y reaccionar frente a la entrada de las preocupaciones de seguridad e inmigración en las agendas electorales europeas.

Los dos acontecimientos anteriores, especialmente el primero por su impacto en la seguridad internacional, alteraron las previsiones de los planificadores de la Presidencia, ya que éstos habían trabajado durante las presidencias anteriores para “madurar” algunos avances con relación al terrorismo y la inmigración, pero los acontecimientos señalados anticiparon la maduración de las prioridades españolas a la presidencia belga y los objetivos formales de la Presidencia española tuvieron que adaptarse a un escenario de expectación que nunca había despertado antes la seguridad interior.

El espacio común de justicia

Con relación a los nuevos instrumentos de cooperación judicial, la Presidencia sacó adelante la aprobación formal de una decisión marco (6102/02) sobre el terrorismo que aproxima la definición de los delitos, las penas y sanciones y otra sobre la orden de detención y entrega, euroorden, (7253/02) estableciendo una lista de 32 delitos y unos plazos mínimos de condenas a partir de los cuales se podrán dictar órdenes de detención en un país y ejecutarlas en otro. Un objetivo compartido por todas las presidencias es el de impulsar la adaptación de las legislaciones interiores a los acuerdos políticos, ya que las decisiones marco no vinculan jurídicamente a los firmantes (soft law). La Presidencia española se esforzó en anticipar el reconocimiento mutuo de sentencias y a lo largo de la rotación pudo conseguir que al menos siete Estados se comprometieran a hacerlo antes de 2004. La Presidencia asumió el reto de poner en marcha el instrumento más novedoso de la cooperación judicial europea: Eurojust, para lo que tuvo que acelerar la aprobación de su reglamento interno, un objetivo que la Presidencia anotó en su haber durante el Consejo JAI de 13 de junio (9499/02). Por último, la Presidencia tenía la obligación de impulsar la decisión marco relativa a la ejecución de las resoluciones de embargo preventivo de bienes y aseguramiento de pruebas que recibió bloqueada por las reservas de algunos Estados miembros de la UE y sobre la que pudo elaborar un texto transaccional (6552/02) al Consejo JAI de 28 de febrero que fue adaptado y remitido al Parlamento Europeo.

Dentro del objetivo general de aproximación de las legislaciones penales en los delitos transnacionales de mayor gravedad, la Presidencia trabajó en varios frentes. Por un lado, se redactaron varias propuestas de decisión marco sobre el delito de tráfico de drogas que, sin embargo, no pudieron superar las reservas de algunos Estados. Por otro, se elaboró un proyecto de decisión marco (9576/02 de 12.6.2002) para punir la trata de seres humanos con fines de explotación sexual o laboral, aunque su anotación contable corresponderá al primer Consejo JAI de la Presidencia danesa por encargo del Consejo Europeo de Sevilla. A pesar del empeño, tampoco pudo progresar en el ámbito de la lucha contra la delincuencia cibernética, ya que el informe de la Comisión (8556/02) llegó muy tarde para incluirla en la política penal.

Respecto a la cooperación judicial con Estados Unidos, los ministros definieron en su reunión informal de Santiago de Compostela las orientaciones (6438/02) políticas de un acuerdo de cooperación en materia de extradición y cooperación judicial, el primer acuerdo bilateral entre la UE y un tercer Estado, pero restringido a dos materias: terrorismo y crimen organizado y sujeto a los límites constitucionales, jurídicos y procesales de los Quince que difieren de los estadounidenses, especialmente en lo que a la pena de muerte y la protección de datos se refiere.

El espacio de libertad.

Dentro del objetivo colectivo de progresar hacia una política común de asilo y emigración y sobre el plan global de la Comisión (6621/1/02) aprobado por el Consejo JAI de 28 de febrero, la lucha contra la inmigración ilegal estaba incluida desde el principio entre los objetivos de la Presidencia, aunque su irrupción en las agendas electorales europeas acabó acaparando el protagonismo de la agenda presidencial en su recta final hacia el Consejo de Sevilla. En el ámbito del asilo, la Presidencia coadyuvó a que el Consejo adoptara una directiva (9098/02) sobre normas mínimas de acogida de los solicitantes de asilo que se deberá aprobar antes de finales de 2003, presentó una propuesta de reglamento (9563/1/02) para determinar el Estado responsable de examinar solicitudes de asilo y consiguió que el Consejo JAI de 28 de febrero aprobara el desarrollo del reglamento (6328/02) del sistema Eurodac para comparar impresiones dactilares y aplicar el Convenio de Dublín. En el campo del refugio, la Presidencia se limitó a tramitar una propuesta (10279/02) sobre normas mínimas de procedimientos a aplicar por los Estados para conceder o retirar el estatuto de refugiado que había encargado a la Comisión el Consejo de Laeken y que, ahora, el Consejo Europeo de Sevilla ha encargado que entre en vigor antes de junio de 2003.

En el ámbito de la gestión de flujos migratorios existían compromisos adquiridos sobre visados y acuerdos de readmisión. Los ministros de Asuntos Exteriores aprobaron en su Consejo del 18 de febrero un modelo uniforme de visado y en el del 17 de junio acordaron reglar la gestión común de flujos migratorios con terceros países. En coherencia con lo anterior, los ministros de Justicia e Interior decidieron aprobar una política de visados en su consejo del 25 de abril y una gestión integral de los flujos migratorios en el del 13 de junio. La Presidencia impulsó el desarrollo de una política de visados que incluirá a largo plazo y sobre las orientaciones del Consejo de Sevilla (9615/02) un banco y un sistema común de datos, en el objetivo de avanzar hacia la unificación y seguridad de los visados de la UE. Por el contrario, quedó pendiente de revisión para finales de 2002 la lista de terceros Estados a cuyos nacionales se les solicitará visado, lo que no se sabe si contabilizar como fracaso o como éxito dada la inclusión de Estados latinoamericanos en esa lista.

A lo largo de la Presidencia se establecieron unos criterios (7990/02) para fomentar acuerdos de colaboración activa con los países de origen y tránsito de inmigrantes ilegales, enmarcarlos dentro de las relaciones bilaterales entre la UE y cada uno de ellos y dotarlos de los instrumentos de asistencia necesaria como el programa ARGO (9503/02) por valor de 25 millones de euros para 5 años. Durante el Consejo de Asuntos Generales del 17 de junio, los Quince estuvieron de acuerdo en el documento de la Presidencia (9917/3/02) pero varias delegaciones, encabezadas por Suecia, Francia y Portugal, expresaron sus reservas sobre los puntos 11, que proponía la revisión de los créditos asignados a los países que no cooperaran, y 13, que proponía la posibilidad de suspender del acuerdo. Finalmente, se pudo articular un acuerdo sobre los criterios generales para la celebración de acuerdos de readmisión con terceros países que no penalizaba la falta de cooperación con un régimen de sanciones previo pero que tampoco las excluía a posteriori aunque las condicionaba a una evaluación sistemática de los incumplimientos, a su decisión por unanimidad y a evitar que perjudicara al necesario desarrollo.

Dentro del proyecto de gestión de las fronteras exteriores, y tras el mandato del Consejo de Laeken para definir los mecanismos de cooperación necesarios, la Presidencia coordinó sus trabajos con la Comisión para definir un plan de gestión (9139/02) que se presentó al Consejo de Sevilla, cumpliendo el objetivo previsto de poner en marcha una gestión coordinada e integrada de las fronteras exteriores. Tanto la discusión del informe COM(2002)233 de la Comisión sobre una gestión integrada de las fronteras exteriores como la reunión ministerial en Roma (30.6.2002) para analizar el estudio italiano de viabilidad sobre la policía europea de fronteras mostraron que todavía no se dan las condiciones idóneas para introducir en la orden del día del Consejo Europeo una policía europea de fronteras, aunque se siga intensificando la cooperación. Otro objetivo en este apartado asumido por la Presidencia fue el de impulsar y armonizar las buenas prácticas en el control de las fronteras exteriores integradas en el acervo Schengen y entregar a los países candidatos un manual común (5018/1/02) al respecto. La Presidencia también coordinó varias operaciones multinacionales de evaluación de riesgos aeroportuarios (Risk Immigration Operation, RIO I y RIO II) y de tráfico ilegal de emigrantes en contenedores (Pegasus), operaciones que avalaron la decisión del Consejo Europeo de Sevilla de realizar operaciones conjuntas, proyectos piloto, crear una red de funcionarios de enlace de inmigración antes de final de 2002 (punto 32).

En el ámbito del trato justo a los nacionales de terceros países se esperaba aprobar una propuesta de directiva (7989/02) para regular el estatuto de residentes legales de larga duración y de terceros países pero no se logró porque la regulación de la integración plantea serias dificultades, aunque, según las conclusiones de la Presidencia

del Consejo de Sevilla (punto 37), se espera que el Consejo las haya aprobado antes de junio de 2003, al igual que las disposiciones sobre reagrupación familiar.

Un espacio de seguridad

Por razones obvias, la lucha contra el terrorismo fue el principal objetivo de la seguridad interior durante la rotación española. En particular, lanzó una iniciativa (5715/1/02) para poner en marcha equipos conjuntos relacionados con investigaciones operativas aprovechando el precedente de los equipos conjuntos de investigación en otros ámbitos. También cumplió el compromiso (14574/01) de elaborar un documento estratégico sobre la amenaza terrorista, aunque su naturaleza clasificada impida conocer detalles de la percepción del problema. Respecto a la lucha contra el racismo y la xenofobia, la Presidencia logró que el Consejo JAI de 24 de abril adoptara unas conclusiones (8136/3/02) no sin dificultades, como la reserva italiana; aunque para dificultades, las sufridas para elaborar un formulario tipo para intercambiar datos sobre incidentes cometidos por grupos radicales violentos con vinculaciones terroristas, ya que el texto aprobado (5712/6/02) tuvo que superar la renuencia de las delegaciones que temían que una definición muy amplia de esos grupos acabara incluyendo los movimientos sociales de antiglobalización o grupos alternativos no violentos.

Entre los objetivos previstos de cooperación policial también se cosecharon luces y sombras. Durante el Consejo JAI del 28 de febrero se logró desbloquear la puesta en marcha de la Escuela Europea de Policía, Cepol, mediante una propuesta provisional que asignó provisionalmente la sede y la personalidad jurídica a Dinamarca. En cambio, no prosperó la propuesta de la Presidencia de crear un Instituto de Estudios Policiales para cubrir un hueco en la investigación y aprendizaje de la seguridad interior, ya que la resistencia a crear nuevas instituciones JAI dentro de la UE hizo que se trasladaran sus objetivos a la Escuela Europea de Policía. El apoyo de la Presidencia a Europol obtuvo resultados parciales, en la medida que sus deseos de revisar su convenio, robustecerla con los medios materiales y humanos precisos y facilitarla su acceso a las bases de datos Schengen y aduanas sólo registraron avances limitados, aunque a cambio se consiguió avanzar en la participación de Europol en los equipos conjuntos de investigación (8298/02).

La lucha contra las drogas se abordó con un programa monográfico (15519/1/01) de carácter preventivo para combatir su uso recreativo por la juventud, introducir programas de prevención en las escuelas, perseguir el tráfico de precursores mediante unidades especializadas o incluir la lucha contra la droga en el ámbito de las relaciones exteriores, entre muchas otras. En el saldo global figura aprobada por el Consejo JAI del 13 de junio una resolución (5099/3/02) para promover programas de prevención en las escuelas, por lo que el resto de los objetivos del programa deberá esperar resultados de otras presidencias.

La Presidencia impulsó un estudio sobre la delincuencia organizada a escala europea (8591/02) apoyándose en el primer informe de la Red Europea de Prevención de la Delincuencia Organizada. De acuerdo con los compromisos contraídos, presentó al Consejo JAI de 13 de abril una recomendación (9770/02) de cooperación entre las seguridades pública y privada para ir aproximando las mejores prácticas y modelos de ambas realidades policiales y logró la aceptación (8131/02) de una red de puntos de contacto que había iniciado la Presidencia belga para facilitar el intercambio de información sobre la violencia en partidos de fútbol. Por el contrario, no pudo concluir la elaboración del manual de mejores prácticas sobre policía de proximidad, ya que sólo se recibieron algunas contribuciones y, entre ellas, la española.

Respecto a otra política común de la UE, la de protección civil, la Presidencia no consiguió materializar el proyecto de la agencia europea porque su diseño afecta a numerosos actores europeos, por lo que se continúa progresando en su desarrollo desde la Comisión (10082/02) y el Coreper. Por el contrario, sí que se pudo presentar una propuesta de resolución (9593/02) para la protección de la población frente a ataques biológicos y químicos, ampliado luego a los radiológicos y nucleares en junio, así como un proyecto de resolución (9373/1/02) sobre ayudas comunitarias a territorios ultraperiféricos en el ámbito de la protección civil, aunque ambos siguen pendientes.

La dimensión internacional de la seguridad interior

Ya se ha manifestado la voluntad de integrar la cooperación policial judicial y policial en el conjunto de las relaciones exteriores mediante la coordinación de los programas multipresidencias (5004/02), lo que ha llevado a la Presidencia española a presentar una memoria específica del balance de su ejercicio (10835/02). Aunque en ella se pueden evaluar los resultados de forma exhaustiva, conviene destacar que tras abrir el 11-S una ventana de oportunidad para que se colara la seguridad interior en la agenda transatlántica, la Presidencia española asumió los compromisos de impulsar una evaluación conjunta de la amenaza terrorista, potenciar la cooperación normativa en los foros internacionales, coordinar los esfuerzos en la lucha contra las fuentes de financiación, intercambiar buenas prácticas y experiencias entre Europol y el FBI; además de poner en marcha el ya mencionado acuerdo de cooperación judicial. La UE también ha encontrado en el G-8 un nuevo foro de proyección en asuntos de seguridad interior, como lo demuestran las medidas acordadas sobre seguridad en el transporte y cooperación antiterrorista durante la última reunión de Kananaskis, Canadá (26.6.2002).

Una colaboración menos ambiciosa pero no menos importante fue la de incorporar la dimensión de seguridad interior, incluida la lucha antiterrorista, a las relaciones de la UE con Rusia, Ucrania, los países mediterráneos y los de Asia. En el marco euromediterráneo de la cumbre de Valencia (22-23.4.2002), se incluyeron los asuntos de Justicia e Interior dentro del programa de cooperación regional, dotándolas de un fondo de 6 millones de euros con cargo al programa MEDA. No se consiguió el acuerdo previsto con Marruecos, aunque se mantuvo una reunión en Rabat (marzo de 2002) y se acordó enviar una misión de expertos. Mejor resultado se obtuvo con los países candidatos, a quienes se entregó el catálogo de recomendaciones y buenas prácticas aprobado por el Consejo.

Finalmente, y dentro de la proyección internacional de la UE en el ámbito de la gestión no militar de las crisis, la Presidencia pudo aprovechar la oportunidad de la retirada de la Fuerza Internacional de Policía de Naciones Unidas (IPTF) en Bosnia Herzegovina para proponer su candidatura durante el Consejo Europeo de Barcelona, aunque el acuerdo (6296/02) está a expensas de uno sobre algunos aspectos financieros.

El día siguiente de la Presidencia para la cooperación judicial y policial española en la UE

La experiencia demuestra que se cuenta con capital humano de primera calidad y que cuando hay un objetivo compartido saben multiplicar su rendimiento. El reto del día siguiente para la política española de Interior y Justicia es preparar su sistema interno de seguridad para adaptarse, y sacar provecho a la creciente internacionalización y europeización de la seguridad. La experiencia demuestra la necesidad de contar con estrategias previas que se anticipen y configuren los cambios que anuncian las tendencias. Esta necesidad lleva a la preocupación por desarrollar los departamentos de planificación y los centros de estudios de seguridad que sirvan de enlace entre las cambiantes necesidades de seguridad que demandan los ciudadanos y las respuestas políticas, técnicas y operativas que deben articularse. Y lo anterior nos lleva al último reto evidenciado por la Presidencia española: la escalada de la seguridad interior hacia las posiciones de privilegio de la agenda europea obliga a revisar los criterios de dotación y de dedicación vigentes, y hará falta atenderla como una política europea de primer nivel con bastantes más capacidades de las que puede ofrecer una Presidencia rotatoria.

Félix Arteaga

Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil para seguridad interior europea

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.

© *Fundación Real Instituto Elcano 2011*

[Subir ▲](#)