

Capítulo tercero

Seguridad global y seguridad interior

General de Brigada de la Guardia Civil D. Juan Luis Pérez Martín
Doctor por la Universidad de Salamanca

Resumen

Hasta hace poco tiempo los conceptos de seguridad exterior e interior estaban perfectamente diferenciados. Para garantizar el primero los Estados contaban con sus fuerzas armadas y para el segundo con las fuerzas de policía.

A partir del último tercio del siglo xx, estos conceptos empiezan a mezclarse de manera que hoy debemos hablar de seguridad global.

Las actuales amenazas pueden actuar sobre cualquier espacio y muy rápidamente. Debido a las comunicaciones cualquier persona puede situarse en cualquier parte del mundo en un breve espacio de tiempo, y debido a la desaparición de los controles en las fronteras interiores, el riesgo se ha multiplicado exponencialmente.

Para conocer mejor este fenómeno en el presente trabajo se estudian las políticas y los instrumentos de los que se ha dotado la Unión Europea en lo referente a seguridad exterior e interior. Principalmente se hace un estudio en lo referente a EUROPOL y a FRONTEX, así como al espacio común Schengen.

La conclusión es que Europa se ha dotado de unos instrumentos para garantizar la seguridad interior, pero que todavía tiene pendiente el establecimiento de una defensa común dotada de sus propias fuerzas armadas. Es decir, es necesario crear el *Schengen de la defensa*.

Palabras clave

Seguridad global. Seguridad interior. FRONTEX. EUROPOL.

Abstract

Until recently the concepts of exterior and home security were perfectly differentiated. To guarantee the first, the states had their armed forces and the second with the police forces.

From the last third of the twentieth century, these concepts begin to blend in so that today we must talk about global security.

The current threats can act on any space and very quickly. Due to communications, anyone can be located anywhere in the world in a short space of time, and because of the disappearance of controls at the internal borders, the risk has multiplied exponentially.

In order to know more about this phenomenon in the present work the policies and instruments with which the European Union is endowed with regard to external and home security are studied. Mainly a study is carried out regarding EUROPOL and FRONTEX, as well as the common Schengen area.

The conclusion is that Europe has equipped itself with instruments to guarantee internal security, but the establishment of a common defense with its own armed forces is still pending. That is, it is necessary to create the *Schengen of the defense*.

Keywords

Global security. Home security. FRONTEX. EUROPOL.

Tradicionalmente se consideraba que la seguridad global tenía dos componentes, uno interior y otro exterior. De garantizar el primero se encargaban las fuerzas y cuerpos de seguridad y del segundo las fuerza armadas. Estos dos conceptos se están diluyendo cada día más de forma que no se pueden diferenciar. El inicio de esta confusión, por lo que respecta al ámbito europeo, podríamos datarlo a mediados del pasado siglo, concretamente en la firma del Tratado de Roma en 1957.

Durante estos primeros años todos los esfuerzos se enfocaban a conseguir un espacio común económico, pero ya a principios de los años 70 del pasado siglo se comenzó a construir un espacio común en los ámbitos judicial y policial.

Para poder aproximarnos a una visión del problema empezaremos por estudiar las políticas que se han puesto en marcha en la Unión Europea, tanto para mantener el espacio interior de seguridad, como su protección en relación con el exterior, así como los instrumentos creados como consecuencia de estas políticas que permitirán materializarlos.

Políticas relacionadas con la seguridad exterior de la Unión Europea

La Unión Europea (UE) está formada actualmente por 28 Estados miembros y estos países han cedido parte de su soberanía en el desarrollo de determinadas políticas (aduanera, monetaria, agricultura, etc.). Sin embargo por lo que respecta a los ámbitos de seguridad la regla general ha sido la de la unanimidad en la toma de decisiones.

En la política exterior y de seguridad común (PESC) y más concretamente en el ámbito de la política común de seguridad y defensa (PCSD), la Unión Europea puede desarrollar misiones fuera de su territorio, con la utilización de capacidades militares y policiales. Estas misiones pueden consistir en funciones de formación y capacitación en zonas en crisis, así como prestar funciones de apoyo a la estabilización mediante el desarrollo del control policial.

A finales de 2007, mediante el Tratado de Lisboa se modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, y en lo referente a la política común de seguridad y defensa se introduce un nuevo artículo 28 A¹, que señalaba que este tipo de misiones se podrán realizar

¹ Art. 28 A. 1. «La política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los Estados miembros. 2. La política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva

para garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional de acuerdo con la carta de las Naciones Unidas. A su vez, también se señala que para el desempeño de estas funciones se podrá recurrir a capacidades militares y civiles, que abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos.

Todas estas misiones pueden también contribuir a la lucha contra el terrorismo mediante el apoyo prestado a terceros países, para combatirlos en su territorio. Como podemos observar en estos artículos de los tratados constitutivos de la Unión Europea se empiezan a mezclar los conceptos de seguridad interior y exterior, aunque estemos hablando de políticas comunes de seguridad exterior.

Cronológicamente, las primeras políticas que adopta la futura Europa relacionadas con los espacios comunes de seguridad podemos datarlas en 1950, en la **Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA)**, que nace de los Acuerdos de Potsdam establecidos entre los aliados, para organizar una administración europea de la producción de carbón y acero de la cuenca del Ruhr, zona de gran valor estratégico que había estado en el centro de las disputas entre Alemania y Francia en el ámbito de las dos guerras mundiales. Aunque de carácter económico, la razón de su creación es de seguridad. Como reconocía Schuman, el propósito político primordial consistía en poner punto final al antagonismo franco-alemán a través de la consecución de un objetivo económico.

A esta llamada acudieron, además de Francia y Alemania, Italia y los tres Estados del Benelux (Bélgica, Holanda y Luxemburgo). El Reino Unido sin embargo, no se adhirió alegando intereses económicos relacionados con la explotación de sus colonias.

El Tratado de la CECA fue firmado por estos seis países el 18 de abril de 1951 en París, y suponía el establecimiento de un mercado común, en el marco del comercio del carbón y el acero, con la aparición de unas instituciones dotadas de poderes efectivos e inmediatos. Debido al buen funcionamiento de la CECA, Reino Unido se asoció a finales de 1954.

En esta época, Francia y el Reino Unido consideraban que la mayor amenaza a la seguridad seguía recayendo en Alemania, por lo que en 1948 se extendió

de una política común de defensa de la Unión. Ésta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad. En este caso, el Consejo Europeo recomendará a los Estados miembros que adopten una decisión en este sentido de conformidad con sus respectivas normas constitucionales».

la alianza franco-británica a los tres países del Benelux firmándose un tratado de colaboración económica, social y cultural y de legítima defensa colectiva. Pero los acontecimientos conocidos como el golpe de Praga, hicieron que los gobiernos europeos occidentales solicitaran a los Estados Unidos de América que participara en la defensa europea occidental.

Como consecuencia de esta solicitud, el 4 de abril de 1949 se firmó el Tratado del Atlántico Norte en Washington, creándose posteriormente una estructura militar integrada formada por EE.UU., Canadá y 10 Estados europeos (Francia, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Reino Unido, Dinamarca, Islandia, Italia, Noruega y Portugal).

La firma de este tratado no significó que Europa renunciara a un sistema de defensa autónomo, pero dado que había países, como Reino Unido que proponía que en esa defensa común debería participar también Alemania, pese a encontrarse en una fase de reconstrucción de la posguerra, y Francia que se oponía, la solución que se pactó fue la de encomendar la defensa a la **Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)**.

Pese a estas discrepancias iniciales, en 1951 el gobierno francés encargó a Jean Monnet un plan similar al plan Schumann, denominado plan Previ, según el cual, se diseñaba una **Comunidad Europea de Defensa (CED)**, que sirvió de base para la firma del Tratado CED de 27 de mayo de 1952.

La iniciativa francesa no llegó a ratificarse por la asamblea francesa en una votación el 30 de agosto de 1954. El cambio de actitud francesa se debió a los cambios de gobierno en Francia y a la división de opiniones en la asamblea donde triunfaron los seguidores de Gaulle que consideraban a la CED un atentado contra la soberanía nacional.

Después de este fracaso se optó por el intento de creación de una **Comunidad Política Europea (CPE)**, cuyas competencias serían la política exterior, la coordinación de las políticas económicas y un mercado común basado en la libre circulación de personas, bienes y capitales, desapareciendo la CECA y la CED. Pero este proyecto tampoco fructificó.

En seguridad y defensa, se llegó a un acuerdo al permitir que Alemania e Italia entraran a formar parte del Tratado de Bruselas, modificándolo mediante los cuatro protocolos de París de 24 de octubre de 1954, que supusieron la aparición del Tratado de la **Unión Europea Occidental (UEO)**, y facilitaron más tarde el ingreso de Alemania en la OTAN.

Después de muchas reticencias el 25 de marzo de 1957, en Roma, se procedió a la firma de los tratados constitutivos de la **Comunidad Económica Europea (CEE)** y de la **Comunidad Económica de la Energía Atómica (CEEA o EURATOM)** que entraron en vigor el 1 de enero de 1958 entre los seis Estados firmantes del Tratado de la CECA. (Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo).

A partir de 1958 quedaron constituidas las Comunidades Europeas, con sus distintas denominaciones, **Comunidad Europea** (CE) y **Unión Europea** (UE) en los Tratados de Maastricht de 1993 y Ámsterdam de 1997.

Con esta breve descripción histórica se pone de manifiesto que en una unión de Estados soberanos, la definición de una política exterior y de seguridad común puede crear reticencias al incidir directamente en su soberanía nacional. Con la caída de la Unión Soviética los proyectos iniciales de defensa colectiva europea decaen para dejarla en manos de las alianzas, principalmente la OTAN.

Tras el fracaso del plan Pleven, la primera iniciativa europea de defensa fue la **Unión Europea Occidental** (UEO) en 1954. La UEO nació como una organización internacional en la que han venido colaborando diversos países en diferentes modalidades. Su finalidad era la de promover la cooperación internacional entre los gobiernos de los países europeos en materia de seguridad y la defensa colectiva.

La UEO comenzó con Bélgica, Luxemburgo, Francia, Holanda, Alemania, Portugal, Grecia, España, Italia y Reino Unido. Como miembros asociados se encuentran Hungría, Polonia y República Checa. También forman parte de la misma Noruega, Turquía e Islandia, no pertenecientes a la UE. Como observadores están Irlanda, Suecia, Finlandia y Dinamarca y siete países asociados con condiciones específicas, Estonia, Lituania, Letonia, Eslovaquia, Eslovenia, Bulgaria y Rumania.

Los dos artículos más significativos del tratado en cuanto a las posibilidades de una defensa europea son el IV² y el V³.

En el marco del tratado de la UEO surgen las denominadas misiones Petersberg. Estas misiones fueron creadas en la reunión del Consejo de Ministros de la UEO del 19 de junio de 1992 en Bonn. Se trata de acciones de gestión de crisis, misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz.

La UEO nace ante la necesidad de dar una respuesta de Europa Occidental a la amenaza del bloque soviético. Pero la desaparición de esta amenaza, junto con que los Estados miembros de la UEO, no sean los mismos de la Unión Europea y que esta última vaya desarrollando una política común de defensa hace que la UEO haya perdido fuerza en favor de la OTAN y de la política de defensa común y desarrollo de capacidades, especialmente para el desarrollo de las denominadas misiones Petersberg.

² Artículo IV. «En la ejecución del Tratado, las Altas Partes Contratantes y todos los organismos creados por ellas en el marco del Tratado, cooperan estrechamente con la OTAN».

³ Artículo V. «En el caso de que una de las Altas Partes Contratantes sea objeto de una agresión armada en Europa, las otras le proporcionarán conforme a las disposiciones del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, ayuda y asistencia por todos los medios a su alcance, militares y otros».

Como veremos más en detalle, los primeros cambios de transformación los podemos observar en el Tratado de Ámsterdam de 1997. Por un lado se proclamaba a la UEO como parte integrante de la Unión y la caracterizaba en el sentido de poder desarrollar una capacidad operativa especialmente en el contexto de las misiones Petersberg. Además en el artículo 17 se establecía que la UEO secundaba a la Unión en la definición de los aspectos de defensa, política exterior y de seguridad común.

Posteriormente en el Tratado de Niza de 2000 se opta por la eliminación de la integración de la UEO en la UE, con lo que nuevamente se confirma la entrada en letargo de esta organización y por la continuación de los esfuerzos diferenciados por desarrollar la defensa como una política específica dentro de la Unión Europea, que ya había sido definida anteriormente y que trataba de fomentar una política exterior y de defensa común que intentará realizar el desarrollo progresivo de una política europea de seguridad y defensa.

El plan Pleven de 1950 contemplaba la creación de un ejército europeo integrado bajo un mando común. A principios de los años sesenta los llamados planes Fouchet sirvieron de punto de arranque para un nuevo impulso a la cooperación política y la elaboración de políticas comunes en los ámbitos de la defensa y las relaciones exteriores.

En 1970 se presentó en la cumbre de Luxemburgo el denominado informe Davignon que podemos considerar el inicio de la denominada **Cooperación Política Europea (CPE)**, materializada en el **Acta Única Europea (AUE)** de 1987. La CPE preveía, esencialmente, consultas entre los Estados miembros sobre las cuestiones de política exterior, mientras que la ejecución de sus acciones comunes era competencia de la **Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)**. El acuerdo sobre la cooperación política europea se vio facilitado por el hecho de que era un instrumento mucho menos coercitivo e implicaba una coordinación menor que los instrumentos anteriores.

Tras la invasión de Afganistán por la Unión Soviética y la revolución islámica en Irán, los Estados europeos tomaron conciencia de la importancia de la política europea en la escena internacional. En base a estas experiencias, los gobiernos se propusieron intensificar la CPE y adoptaron en 1981 el informe de Londres, que obligaba a los Estados miembros a consultarse previamente, e involucraba a la Comisión Europea en lo referente a cualquier cuestión de política exterior que les afectara a todos ellos.

El informe del comité Dooge elaborado en 1985, que culminaría con la aprobación del Acta Única Europea, contenía una serie de propuestas relativas a la política exterior.

Diversas amenazas y nuevas necesidades, vinculadas con el final de la guerra fría, la unificación de Alemania y el colapso de la antigua Yugoslavia, impulsaron a los Estados miembros a dotarse de una política exterior y de seguridad común.

Los objetivos de esta última política son la defensa de los valores comunes y los intereses fundamentales de la Unión Europea, el fortalecimiento de la seguridad, el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional, el fomento de la cooperación internacional y la consolidación de la democracia y del estado de derecho, incluidos los derechos humanos.

En esta nueva política se trataba de reafirmar, hasta esa fecha no se habían dado grandes pasos, la identidad europea en su dimensión internacional mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluyera la definición progresiva de una política de defensa común y que al final del proceso pudiera acabar en una defensa común.

Se constituye un nuevo pilar de la Unión Europea. Los procedimientos de funcionamiento, de carácter intergubernamental, son diferentes a los del mercado interior o de la política comercial. El procedimiento de toma de decisiones requiere consenso de los Estados miembros.

En esta nueva política los Estados miembros deben adoptar políticas nacionales sobre defensa y seguridad conformes con la posición definida por la Unión, es decir deben adoptar unas posiciones comunes, y como consecuencia de estas, las intervenciones operativas de los Estados, al amparo de la PESC, generarán acciones comunes.

Un paso más en el diseño de una política de defensa común europea se dio con el tratado de Ámsterdam que añadió a los dos elementos anteriores, acción y posición, uno nuevo, estrategia común.

Estas estrategias comunes se definen en el Consejo Europeo por consenso, en aquellas materias en la que los Estados comparten intereses. Para cada estrategia común se definen objetivos, así como la duración y los medios que deben proporcionar los Estados miembros.

Como se ha indicado anteriormente, las decisiones en materia de política exterior y de seguridad común se aprueban por unanimidad, pero los Estados pueden utilizar la abstención constructiva. Esta abstención no impide la aprobación de la decisión, salvo que las abstenciones representaran más de un tercio de los votos ponderados del Consejo.

El Tratado de Ámsterdam introduce también la figura del secretario general del Consejo que ejerce la función de alto representante de la política exterior y de seguridad común y se encarga de asistir al Consejo en cuestiones propias de este ámbito y contribuye a la formulación, preparación y puesta en práctica de las decisiones. Para apoyar al alto representante, el Tratado de Ámsterdam crea la unidad de planificación y alerta rápida, adscrita a la Secretaría General del Consejo.

En 2003 la UE define la estrategia europea de seguridad. Esta estrategia, también denominada documento Solana, por ser en ese momento el alto representante para la PESC, identifica las principales amenazas para la se-

seguridad de la UE: Terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, debilitamiento de los Estados y delincuencia organizada. Y fija tres objetivos estratégicos: Hacer frente a las amenazas, construir la seguridad en los países vecinos y basar el orden internacional en un multilateralismo eficaz.

En el Tratado de Lisboa de 2009 se establecen las disposiciones que configuran la política común de seguridad y defensa. Esta política permitirá disponer de una capacidad operativa en medios civiles y militares, pudiendo utilizarlos en misiones fuera de la Unión, siempre que tengan por objetivo mantener la paz, prevenir conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La ejecución de estas misiones se realizará con las capacidades proporcionadas por los Estados miembros.

Esta política común de seguridad y defensa debe definir progresivamente una política común de defensa de la Unión, que podría culminar en una defensa común, al igual que se indicaba en la política exterior y de seguridad.

Políticas relacionadas con la seguridad interior de la Unión Europea

La cooperación policial internacional europea se ha venido desarrollando a través de instrumentos de cooperación bilateral entre Estados, y sobre todo a través de la **Oficina Internacional de Policía Criminal (OIPC)**⁴ INTERPOL, creada en 1923.

No obstante, los primeros pasos para hacer frente a las amenazas a la seguridad interior europea los podemos identificar en la década de los años 70 del siglo xx. A partir de 1975, se fue trabajando en la colaboración en los ámbitos de inmigración, derecho de asilo y cooperación policial y judicial. El primer antecedente lo podemos fijar en el denominado grupo de Trevi, integrado por los ministros de Interior de la Unión. Este grupo se creó para luchar contra el terrorismo y la cooperación policial internacional en esta materia.

El Acta Única Europea de 1987 constituyó un importante avance en esta materia creando nuevos grupos de trabajo e incluyendo, en calidad de observadores, a representantes de la Comisión Europea. También se creó un consejo formado por los ministros de Justicia de los Estados miembros que celebraba reuniones periódicas, ocupándose de la cooperación judicial tanto penal como civil.

El Libro Blanco de la Comisión Europea de 1985, sobre circulación de las personas, recomendaba que los ámbitos de justicia e interior debieran ser

⁴ **I**nternational **C**riminal **P**olice **O**rganization. (**ICPO**). **O**rganisation **I**nternationale de **P**olice **C**riminelle. (**OIPC**).

objeto de regulación comunitaria y así en 1988, el Consejo Europeo de Rodas inició un estudio sobre la libre circulación de las personas, una vez eliminados los controles en las fronteras interiores. El grupo creado propuso en 1989 un programa de trabajo conocido como documento de Palma que recomendaba la coordinación en materia de justicia y asuntos de interior.

Con el Tratado de Maastricht de 1992 se crea la estructura de **Asuntos de Justicia e Interior (JAI)**. En este tercer ámbito se reconoce el interés común sobre cooperación policial para la prevención del terrorismo, tráfico de drogas y otras formas graves de delincuencia.

En 1997, el Tratado de Ámsterdam modifica la cooperación en los ámbitos de justicia y asuntos de interior para crear un **Espacio de Libertad, de Seguridad y de Justicia (ELSJ)**. En este tratado se respetan las competencias de los Estados miembros en el mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior. Para coordinarse, deben mantenerse informados e implantar procedimientos de colaboración entre los servicios competentes. La principal novedad del Tratado de Ámsterdam en esta materia es que los Estados miembros podían establecer una cooperación reforzada entre varios de ellos.

Los primeros avances hacia la gestión supranacional en materia de la gestión de la seguridad común los podemos encontrar en el fallido proyecto de Constitución Europea de 2004 y posteriormente en el Tratado de Lisboa de 2007.

En este tratado se contempla el proceso de codecisión entre el Parlamento Europeo y el Consejo, para la aprobación de textos legislativos referidos al ELSJ. También se establece que la Unión y los Estados actúen conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano.

La Unión Europea diseñada por el Tratado de Lisboa tiene mucha más capacidad de actuación en los campos de justicia, libertad y seguridad, lo que supone ser más efectivo en la lucha contra la delincuencia y el terrorismo.

En definitiva, se aumenta la capacidad de la UE para enfrentarse a las nuevas amenazas contra la seguridad. También contempla la creación de una fiscalía europea para la protección de los intereses financieros comunitarios que podría extenderse a otras formas graves de delincuencia y terrorismo, siempre que estén de acuerdo los Estados miembros.

Como podemos observar, la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea se ha ido desarrollando muy lentamente, pero durante ese proceso se ha contado con la inestimable ayuda de la cooperación bilateral en materia de seguridad.

Ya hemos visto como la entrada en vigor del Tratado de Lisboa supone que muchas de las políticas para desarrollar un espacio de libertad, seguridad y justicia pasan al procedimiento de codecisión redundando posiblemente en una agilización en la toma de decisiones sobre las mismas.

El Tratado de Lisboa significó que la mayoría de los asuntos que se trataban anteriormente en el llamado tercer pilar, como cooperación judicial en materia penal y cooperación policial, se regirán por las mismas normas que rigen el mercado único del primer pilar.

Los temas que pasan a votarse por mayoría cualificada en el Consejo, para posteriormente seguir el procedimiento legislativo ordinario en el Parlamento Europeo son: ciertas normas sobre visados y permisos de residencia de corta duración (lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado cuando crucen las fronteras exteriores, o cuyos nacionales están exentos de dicha obligación, así como el modelo uniforme de visado); inmigración legal; cooperación judicial en materia penal; EUROJUST; cooperación policial no operativa; EUROPOL y protección civil.

Sin embargo, otros asuntos relacionados con la seguridad (pasaportes y documentos de identidad, derecho de familia, cooperación policial operativa, fiscalía europea) siguen estando supeditados a la unanimidad del Consejo, previa aprobación del Parlamento Europeo.

La necesidad de unanimidad para la cooperación policial operativa supone que ante una hipotética creación de una policía europea, cualquier país la podría vetar, al menos en lo que afecta a su territorio; con lo que a día de hoy es bastante difícil conseguir esta meta.

A partir del Tratado de Lisboa, los grupos de trabajo existentes hasta el momento, se agrupan en torno a las nuevas políticas, quedando los asuntos de justicia e interior configurados a partir de 2013 en:

Comité estratégico de inmigración, fronteras y asilo⁵

El **CO**mité de **RE**presentantes **PER**manentes (COREPER), alcanzó un acuerdo el 17 de marzo de 1999 sobre las estructuras de trabajo destinadas a establecer un área de libertad, seguridad y justicia tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam. Este comité estratégico de inmigración, fronteras y asilo está formado por altos funcionarios y se ocupa de los aspectos estratégicos de diferentes asuntos en el ámbito de la inmigración, el asilo y las fronteras. El comité se ocupa principalmente de cuestiones horizontales y transversales, propuestas legislativas importantes desde el punto de vista político e iniciativas no legislativas.

Grupo de integración, migración y expulsión⁶

El grupo de integración, migración y expulsión se ocupa de cuestiones relacionadas con la entrada, salida e integración de los migrantes en la UE. En

⁵ **S**trategic **C**ommittee on **I**mmigration, **F**rontiers and **A**sylum. (**SCIFA**).

⁶ Working Party on Integration, Migration and Expulsion.

el mismo se establece el marco legal para la entrada y la estancia legal, las cuestiones relacionadas con el retorno de las personas en situación irregular y las cuestiones relacionadas con la integración de los ciudadanos de países no pertenecientes a la UE que viven o trabajan en ella.

Grupo de visados⁷

El grupo de visados se ocupa de la política común de visados en relación con los ciudadanos de los países no pertenecientes a la UE que están sometidos a la obligación de visado. Para la consecución de un espacio sin controles en las fronteras interiores, la UE adopta medidas por las que se exige una política común de visados entre los Estados miembros (incluidos los cuatro Estados asociados al espacio Schengen). Estas medidas tienen por objeto aplicar normas uniformes para la emisión de visados de corta duración, que serán válidos para todo el territorio Schengen y desarrollar un sistema de Información de visados.

Grupo de asilo⁸

El grupo de asilo se encarga de los trabajos relacionados con el sistema europeo común de asilo⁹. Es el encargado de establecer un espacio común dotado de normas de protección de alto nivel basada en procedimientos de asilo, equitativos y eficaces, con un nivel equivalente de condiciones de acogida y un estatuto uniforme de los beneficiarios de protección internacional.

Grupo de fronteras¹⁰

El grupo de fronteras se ocupa de las medidas relativas al cruce de fronteras exteriores e interiores de los Estados Schengen. También se ocupa de las relaciones con FRONTEX y de los documentos de viaje y de las cuestiones relacionadas con el sistema de documentos auténticos y falsos en red¹¹.

Grupo de terrorismo¹²

El grupo de terrorismo dirige y gestiona el programa general de lucha contra el terrorismo del Consejo. Es el responsable de intercambiar información y de realizar las evaluaciones sobre amenazas terroristas, combatir la radi-

⁷ Visa Working Party.

⁸ Asylum Working Party.

⁹ **C**ommon **E**uropean **A**sylum **S**ystem. (**CEAS**).

¹⁰ Working Party on Frontiers.

¹¹ **F**alse and **A**uthentic **D**ocuments **O**nline. (**FADO**).

¹² **W**orking **P**arty on **T**errorism. (**TWP**).

calización y la captación de potenciales terroristas. El grupo coopera estrechamente con el coordinador de la lucha contra el terrorismo de la UE y con EUROPOL.

Grupo de cooperación aduanera¹³

El grupo de cooperación aduanera se encarga de los trabajos relacionados con la cooperación operativa entre las administraciones aduaneras nacionales con el objeto de aumentar las capacidades policiales. Define los objetivos estratégicos y tácticos de las operaciones aduaneras conjuntas¹⁴ y se centra en la búsqueda de resultados en materia de incautaciones, identificación de nuevas amenazas y desarticulación de bandas de delincuentes. El grupo coopera estrechamente con EUROPOL y con la oficina europea de lucha contra el fraude¹⁵.

Grupo de cooperación en materia penal¹⁶

El grupo de cooperación en materia penal se encarga de las actividades legislativas relativas a la cooperación entre los Estados miembros en materia penal, asistencia judicial en investigaciones y procesos penales, entrega y traslado de personas condenadas y ejecución de decisiones judiciales. En sus reuniones también participa EUROJUST y la red judicial europea. También realiza el seguimiento de la aplicación de los actos legislativos de la UE en este ámbito, especialmente en los que se refiere a los instrumentos de reconocimiento mutuo.

Grupo de derecho penal sustantivo¹⁷

El grupo de derecho penal sustantivo estudia iniciativas y propuestas legislativas cuyo objetivo es aproximar las normas nacionales en materia de derecho penal sustantivo y procedimental. Se ocupa de la definición de delitos y sanciones, derechos de los detenidos y acusados en los procesos penales y de los derechos de las víctimas.

Grupo de protección civil¹⁸

El grupo de protección civil se encarga de las cuestiones relacionadas con la prevención, la preparación y la respuesta ante catástrofes naturales o cau-

¹³ Customs Cooperation Working Party. (CCWP).

¹⁴ Joint Customs Operations. (JCO).

¹⁵ European Anti-Fraud Office. (OLAF).

¹⁶ Working Party on Cooperation in Criminal Matters. (COPEN).

¹⁷ Working Party on Substantive Criminal Law. (DROIPEN).

¹⁸ Working Party on CIVil PROtection. (PROCIV).

sadas por el hombre, como inundaciones, incendios forestales y terremotos (dentro y fuera de la UE) y de la asistencia mutua en caso de catástrofe entre los Estados miembros, la cooperación en materia de protección de infraestructuras vitales europeas y el refuerzo de la seguridad química, biológica, radiológica y nuclear en la UE.

Grupo de intercambio de información y protección de datos¹⁹

El grupo de intercambio de información y protección de datos se encarga de los trabajos relacionados con la aplicación de la legislación y medidas sobre el intercambio de información y la protección de datos personales en el ámbito de los servicios policiales. También coopera estrechamente con EUROPOL, especialmente en lo referente a la estrategia en relación con el intercambio transfronterizo de información. Se encarga de mejorar el intercambio de información entre las autoridades policiales de los Estados miembros y garantizar el intercambio de datos de acuerdo con los principios y normas vigentes relativos a la protección de datos personales.

Grupo de asuntos de interior y de relaciones exteriores²⁰

El grupo asuntos de interior y relaciones exteriores coordina las relaciones exteriores en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior. También es responsable de la preparación de los diálogos estructurados de la UE sobre cuestiones de justicia y asuntos de interior con los socios europeos a diferentes niveles políticos. El grupo organiza también ocasionalmente debates sobre las actividades exteriores de diferentes agencias europeas con competencias en el ámbito de la justicia y de interior. En la constitución de este grupo podemos ver la interacción entre seguridad interior y exterior, aproximándonos al concepto de seguridad global.

Comité de coordinación en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal²¹

El comité de coordinación debate desde una perspectiva estratégica los asuntos referidos a la cooperación policial y judicial de los correspondientes grupos del Consejo antes de que dichos expedientes se envíen al comité de representantes permanentes. El CATS está formado por los responsables de los ministerios de Justicia y de Interior de los Estados miembros.

¹⁹ Working Party on Information eXchange And Data Protection. (DAPIX).

²⁰ JAI-RELEX Working Party.

²¹ Coordinating committee in the area of police and judicial cooperation in criminal matters. (CATS).

Grupo de aplicación de las leyes²²

El grupo de aplicación de las leyes se encarga de los trabajos relativos a las actividades legislativas, la vigilancia transfronteriza y las cuestiones operativas conexas. Los trabajos comprenden la lucha contra la delincuencia relacionada con vehículos, los operativos de seguridad de actos importantes y acontecimientos deportivos, la comunicación por radio en regiones fronterizas y el refuerzo de la cooperación entre fuerzas o cuerpos de seguridad especializados. La escuela europea de policía y EUROPOL participan también en los debates del grupo.

Grupo de cuestiones de Schengen²³

El grupo de cuestiones Schengen se reúne bajo cuatro formatos: Grupo de evaluación de Schengen. SCHEVAL²⁴ que se ocupa de los mecanismos de evaluación. Grupo SIS SIRENE encargado de las cuestiones relacionadas con el uso del sistema de información Schengen (SIS) y las cuestiones organizativas y operativas relacionadas con la cooperación entre las oficinas SIRENE. Grupo SIS-TECH (Técnica del Sistema de Información de Schengen) relacionado con cuestiones técnicas relacionadas con el sistema. Grupo de acervo de Schengen que coordina todos los asuntos legislativos relacionados con la aplicación del acervo de Schengen.

Grupo de cuestiones generales²⁵

El grupo de cuestiones generales, incluida la evaluación, coordina las medidas para prevenir y luchar contra la delincuencia organizada, salvo cuando dependan de otros grupos competencia de los Ministerios de Interior. Evalúa además las prácticas de los Estados miembros y el cumplimiento de las obligaciones internacionales en el ámbito de la aplicación de la ley y la lucha contra la delincuencia organizada. También se encarga de determinadas políticas y medidas legislativas relativas a la lucha contra la delincuencia organizada que van más allá de las competencias en justicia y asuntos de interior. Por ejemplo la recopilación y utilización de los datos del registro de nombres de los pasajeros, la lucha contra la trata de seres humanos y contra la corrupción.

El Tratado de Lisboa en relación al espacio de libertad y seguridad crea el comité permanente de seguridad operativa en materia de seguridad interior²⁶

²² Law Enforcement Working Party. (LEWP).

²³ Working Party for Schengen Matters.

²⁴ SCHengen EVALuation Working Group. (SCHEVAL).

²⁵ Working Party on GENeral Matters including EVALuation. (GENVAL).

²⁶ Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security. (COSI).

del Consejo para fomentar e intensificar la cooperación operativa en materia de seguridad interior.

Se pretende coordinar la acción policial y aduanera, la protección de las fronteras exteriores y la cooperación judicial en materia penal. El COSI también es responsable de evaluar la eficiencia de la cooperación operativa, al objeto de determinar las posibles deficiencias y adoptar las oportunas recomendaciones para solventarlas. El COSI debe, junto con el comité político y de seguridad, asistir al Consejo con arreglo a la llamada cláusula de solidaridad.

La cláusula de solidaridad establece que la UE movilizará todos los instrumentos de que disponga para ayudar a un Estado miembro que haya sido objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano.

Los días 15 y 16 de octubre de 1999 en la ciudad finlandesa de Tampere, el Consejo Europeo definió una estrategia de seguridad y libertad para desarrollarla durante los años 2000 al 2005. Los puntos esenciales desarrollados en dicho programa relacionados con la política de seguridad y libertad fueron:

Política de asilo y migración común de la UE, a través de tres estrategias concretas:

1. *La colaboración con países de origen:* Es necesario un enfoque global de la migración desde los puntos de vista de los derechos humanos y del desarrollo tanto de los países de origen como los de tránsito, arbitrando medidas de lucha contra la pobreza, mejorando las condiciones de vida y posibilidades de trabajo, previniendo los conflictos y consolidando los Estados democráticos. También se deben garantizar los derechos humanos de las minorías, principalmente de las mujeres y de los niños.
2. *Creación de un sistema europeo común de asilo:* Los Estados miembros deben respetar sin restricciones el derecho a solicitar asilo y dispensar un trato justo a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio europeo. Se debe tender a equiparar los derechos y obligaciones de los ciudadanos de la Unión y los de terceros países, fomentando medidas contra el racismo y la xenofobia.
3. *Gestión de los flujos migratorios:* Con una política común en materia de visados y control de documentos falsos y la creación de oficinas de expedición del visado común de la UE. También se fomentará la lucha contra la trata de seres humanos y la explotación económica de los inmigrantes, reforzándose la cooperación y la asistencia técnica mutua entre los servicios de control fronterizo de los Estados miembros, especialmente en transferencia de tecnología. Y se establece que los países candidatos deberán aceptar en su totalidad para su ingreso el acervo de Schengen y las demás medidas basadas en el mismo.

Otra prioridad del programa de Tampere es la lucha contra la delincuencia. Señala la necesidad de reforzar la lucha contra la delincuencia organizada

y transnacional grave, pues para asegurar un nivel óptimo de seguridad en el espacio de libertad, seguridad y justicia, hay que establecer una lucha eficaz y eficiente contra todas las formas de delincuencia. Se debe conseguir un equilibrio entre libertad y derechos de las personas, proponiéndose el desarrollo de políticas de prevención contra la delincuencia a nivel europeo relacionadas principalmente con la delincuencia juvenil, la urbana y con las drogas.

Debe reforzarse la cooperación transfronteriza creando equipos conjuntos de investigación para luchar contra el tráfico de drogas y la trata de seres humanos, así como contra el terrorismo. Se contempla también la posibilidad de participación en estos equipos de EUROPOL, en calidad de apoyo.

Para reforzar la lucha contra la delincuencia organizada grave, el Consejo Europeo también acordó la creación de una unidad de cooperación judicial²⁷ (EUROJUST), integrada por fiscales, magistrados o agentes de policía con competencia equivalente, cedidos temporalmente por cada Estado miembro, con arreglo a su ordenamiento jurídico. La misión de EUROJUST consiste en facilitar la coordinación de las fiscalías nacionales y en apoyar las investigaciones penales en los casos de delincuencia organizada.

Otra línea estratégica contemplada en el ámbito de la lucha contra la delincuencia consiste en una acción especial contra el blanqueo de capitales. Como hemos indicado, muchas de las medidas hoy existentes se deben al impulso del programa de Tampere.

Una vez concluido el programa de Tampere, la Comisión Europea propuso en un Consejo Europeo celebrado en La Haya los días 3 y 4 de noviembre de 2014 un nuevo impulso a la política de seguridad común. En este Consejo se propusieron diez medidas relacionadas con el espacio de libertad, seguridad y justicia a desarrollar durante otros cinco años, del 2005 al 2010.

De ellas destacamos las más importantes desde el punto de vista de la seguridad interior.

Reforzar los derechos fundamentales y la ciudadanía. Se propone transformar el observatorio europeo del racismo y la xenofobia en una agencia europea de derechos fundamentales. Se presta especial atención a los derechos del menor y a combatir la violencia contra la mujer, así como la lucha contra cualquier forma de discriminación y se garantiza la protección de los datos personales. Se continúa en la mejora del ejercicio de los derechos inherentes a la ciudadanía europea (libre circulación, derecho de sufragio en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones locales, etc.).

Lucha contra el terrorismo. Se resalta la idea de que para combatir efectivamente el terrorismo es necesaria una respuesta general, integrada y coherente, así como la necesidad de profundizar en la prevención del terrorismo

²⁷ European Union's Judicial Cooperation Unit. (EUROJUST).

y el intercambio de información. Se pretende profundizar en las medidas destinadas a detectar y evitar la captación de terroristas y su financiación, y la protección de las infraestructuras críticas. Se señalaba la importancia del intercambio de información para reforzar la cooperación entre las fuerzas de seguridad.

Enfoque equilibrado de la inmigración. La Comisión considera que la gestión eficaz de los flujos migratorios requiere cooperación con Estados terceros, adoptando acuerdos con estos para la readmisión y el retorno. Para la Comisión Europea, la integración es crucial para evitar el aislamiento y la exclusión social de las comunidades de inmigrantes. Al desaparecer los controles en las fronteras interiores es necesario realizar una gestión integrada de los controles en las fronteras exteriores. Para ello se insta a los Estados miembros a colaborar con la recientemente creada agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores, conocida como FRONTEX. Se vuelve a insistir en la necesidad de gestionar los visados a través de un futuro servicio consular europeo común. También se recomienda la inserción de medidas especiales de seguridad en los documentos de identidad y de viaje.

Establecimiento de un procedimiento armonizado y eficaz en materia de asilo. Se pretende elaborar una directiva del estatuto de residente de larga duración para los refugiados y dotarlos de un estatuto uniforme. En esta materia se prevé el fondo europeo para los refugiados para conseguir la cooperación operativa.

Equilibrio entre libertad y seguridad. Las fuerzas de seguridad deben compartir información para luchar de modo eficaz y eficiente contra el terrorismo, al tiempo que deben realizar investigaciones transfronterizas conjuntas, manteniendo un equilibrio entre la información obtenida y el respeto de los derechos fundamentales, principalmente la protección de la vida privada y la protección de datos personales. En este contexto la oficina europea de policía, EUROPOL, tiene que desempeñar un papel fundamental.

Concepto estratégico relativo a la delincuencia organizada. La lucha contra la delincuencia organizada requiere mejorar la cooperación entre las autoridades nacionales. La elaboración de un modelo europeo en materia de información en el ámbito de lo criminal es una prioridad, adoptando la Comisión una comunicación, en 2005, sobre la elaboración de un concepto estratégico referente a la lucha contra la delincuencia organizada.

El 11 de diciembre de 2009, ostentando Suecia la presidencia de la UE, se procede al análisis de los resultados del programa de La Haya y se diseña un nuevo programa al que se le denomina de Estocolmo por la localidad en la que se celebra la reunión. Este nuevo programa se articula en cuatro grandes líneas con la idea de visualizar a los ciudadanos los beneficios del espacio de libertad, seguridad y justicia.

Europa de los derechos. Esta primera línea se dirige a la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, a la construcción de una Europa de los derechos, sin que para su protección sea necesario ejercitarla dentro del territorio de cada Estado, sino que sirva fuera de cada uno de ellos. Se hace alusión a la carta de derechos fundamentales, como valor esencial, declarada en el Tratado de Niza de 2001, que adquirió plena validez con el Tratado de Lisboa de 2007. Se trata en particular de proteger la esfera de los derechos fundamentales.

Europa de la justicia. Se insiste en profundizar en un espacio común de justicia. La idea es establecer mecanismos para facilitar el acceso de los ciudadanos a la administración de justicia, así como aumentar la cooperación de todos sus operadores y suprimir los obstáculos para que se puedan reconocer los actos jurídicos de un Estado en otro, dentro de la Unión Europea.

Europa de la seguridad. Con la idea de construir una estrategia de seguridad interior, reforzando la cooperación policial y diseñando herramientas que permitan el control del acceso al territorio europeo. Se sigue insistiendo en la colaboración en la lucha contra el crimen organizado y contra el terrorismo.

Europa de la solidaridad. Consolidando la política de inmigración y asilo puesta en marcha hasta ese momento, profundizando en la idea de unir inmigración y necesidad de trabajo con la idea de ordenar los flujos y un sistema común de asilo con reparto de responsabilidades y solidaridad.

Como podemos observar, este nuevo programa es la continuación de los anteriores, Tempere y La Haya. Pero es cierto que en esta primera década del siglo xxi Europa ha conseguido un gran avance en materia de seguridad interior.

Podemos destacar como principales novedades introducidas por el programa de Estocolmo la interconexión de bases de datos policiales y jurídicas, con la creación de nuevas arquitecturas, y la elaboración de una estrategia de seguridad interior para la Unión.

Todas estas medidas se pusieron en marcha mediante un plan de acción en el que se identificaron los detalles y calendario de ejecución, que fueron debatidos durante la presidencia española del primer semestre de 2010.

Como hemos indicado anteriormente el programa de Estocolmo diseñó una estrategia europea de seguridad interior. Como antecedentes de esta estrategia podemos remontarnos al denominado documento Solana, citado anteriormente, en el que se identificaban las principales amenazas de la Unión y las posibles respuestas a las mismas.

La estrategia europea de seguridad interior se adoptó en el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior del 25 y 26 de febrero de 2010, siendo aprobada por el Consejo Europeo al mes siguiente.

En la estrategia de seguridad interior se identifican unos principios básicos que permitirían llevarla a cabo: *respeto escrupuloso a los derechos funda-*

mentales, transparencia en las políticas de seguridad, protección de las víctimas más vulnerables, solidaridad entre los estados miembros para hacer frente a los desafíos y confianza mutua como clave para la cooperación.

Teniendo en cuenta estos principios, la estrategia de seguridad contempla diez líneas básicas de actuación:

1. Enfoque amplio e integral de la seguridad interior.
2. Garantizar el efectivo control democrático y judicial de las actividades de seguridad.
3. Prevención y anticipación.
4. Desarrollo de un modelo integral de intercambio de información.
5. Cooperación operativa.
6. Cooperación judicial en asuntos penales.
7. Una gestión integrada de las fronteras.
8. Una apuesta por la innovación y la formación.
9. Dimensión externa de la seguridad interior cooperando con terceros países.
10. Flexibilidad para adaptarse a los desafíos futuros.

Instrumentos de las políticas de seguridad exterior

A continuación, y de forma somera, vamos a enumerar los instrumentos de los que se ha dotado la Unión para poder materializar las políticas de seguridad exterior y defensa.

Comité político y de seguridad²⁸

El comité político y de seguridad se encuentra regulado en el art. 38 del Tratado de la Unión Europea y es responsable de la política exterior y de seguridad común y de la política de seguridad y defensa de la UE. El comité político y de seguridad está formado por los embajadores de los Estados miembros acreditados en Bruselas y lo presiden los representantes del servicio europeo de acción exterior. Se reúne dos veces por semana y cuando sea necesario. Se encarga del seguimiento de la situación internacional, recomienda enfoques estratégicos y opciones políticas al Consejo, da orientaciones al comité militar y al grupo político militar. En los aspectos civiles de la gestión de crisis ejerce el control político y la dirección estratégica de estas operaciones.

Comité militar de la Unión Europea²⁹

El comité militar de la Unión Europea fue creado mediante la Decisión 2001/79/PESC del Consejo, de 22 de enero de 2001. Es el órgano militar

²⁸ **P**olitical and **S**ecurity **C**ommittee. (**PSC**).

²⁹ **E**uropean **U**nion **M**ilitary **C**ommittee. (**EUMC**).

más elevado creado en el seno del Consejo. Está compuesta por los jefes de defensa de los Estados miembros, que están representados por los representantes militares permanentes. El comité militar de la Unión Europea proporciona asesoramiento y recomendaciones al comité político y de seguridad sobre todas las cuestiones militares dentro de la UE.

Dirige todas las actividades militares en el marco de la UE, en particular la planificación y ejecución de misiones y operaciones militares en el marco de la política común de seguridad y defensa y el desarrollo de las capacidades militares. Proporciona también asesoramiento militar al comité político y de seguridad y formula recomendaciones sobre temas militares. El comité militar de la Unión Europea tiene un presidente permanente, elegido por el comité en la reunión de jefes de Estado Mayor de la defensa y nombrado por el Consejo.

Comité de aspectos civiles de la gestión de crisis³⁰

El comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis fue creado mediante la Decisión 2000/354/PESC, del Consejo de 22 de mayo de 2000. Aconseja al comité político y de seguridad. Este comité proporciona información, formula recomendaciones y da su opinión al comité político y de seguridad sobre los aspectos civiles de la gestión de crisis.

El comité elabora documentos de planificación para nuevas misiones, formula recomendaciones al comité político y de seguridad y se ocupa de desarrollar estrategias para la gestión civil de crisis y para las capacidades civiles. Está compuesto por representantes de los Estados miembros de la UE.

Grupo político militar³¹

El grupo político militar lleva a cabo trabajos preparatorios en el ámbito de la política común de seguridad y defensa para el comité político y de seguridad. Abarca los aspectos políticos de las cuestiones militares y civiles-militares de la UE, incluidos los conceptos, capacidades, operaciones y misiones. Elabora las conclusiones del Consejo, proporciona recomendaciones para el comité político y de seguridad y supervisa su aplicación efectiva. Contribuye al desarrollo de seguridad y facilita el intercambio de información. Tiene una responsabilidad particular en relación con las asociaciones con terceros países y otras organizaciones, incluidas las relaciones UE-OTAN, así como ejercicios. El grupo político militar está presidido por una persona designada por el alto representante, al que representa.

³⁰ **Committee for Civilian Aspects of Crisis Management. (CivCom).**

³¹ **Politico-Military Group. (PMG).**

*Dirección de gestión y planificación de crisis*³²

La dirección de gestión y planificación de crisis contribuye a alcanzar los objetivos del servicio europeo de acción exterior y la política común de seguridad y defensa de la UE para conseguir un entorno internacional más seguro mediante la planificación político-estratégica de las misiones civiles y las operaciones militares de la política común de seguridad y defensa. También contribuye a conseguir la eficacia de esas acciones como parte del enfoque global de la UE en materia de gestión de crisis y el desarrollo de políticas, conceptos y capacidades de la política común de seguridad y defensa.

*Estado Mayor de la Unión Europea*³³

El personal militar de la Unión Europea se encuentra bajo la dirección del comité militar de la UE y bajo la autoridad del alto representante. Como componente integral del servicio de acción exterior, coordina el instrumento militar con especial atención a las operaciones, tanto las puramente militares como aquellas que, sin serlo, requieren apoyo militar, así como contribuye a la creación de las capacidades militares necesarias para llevarlas a cabo. Estas actividades incluyen: la alerta temprana, la evaluación de la situación, la planificación estratégica, los sistemas de información y comunicaciones, el desarrollo de conceptos, la capacitación y educación, y el apoyo a las alianzas a través de las relaciones entre organismos militares de los distintos países. Al mismo tiempo, el Estado Mayor de la Unión Europea está encargado de sostener el centro de situación de la UE y de proporcionarle personal cuando se activa.

*Capacidad civil de planificación y conducta*³⁴

La capacidad civil de planificación y conducta, que forma parte del servicio europeo de acción exterior, es la estructura permanente responsable de las operaciones civiles de la política común de seguridad y defensa. Bajo el control político y la dirección estratégica del comité político y de seguridad y la autoridad general del alto representante, la capacidad civil de planificación y conducta asegura la planificación y conducción eficaces de las operaciones civiles de gestión de crisis de la política común de seguridad y defensa, así como la correcta ejecución de todas las tareas relacionadas con la misión.

³² **C**risis **M**anagement and **P**lanning **D**irectorate. (**CMPD**).

³³ **E**uropean **U**nion **M**ilitary **S**taff. (**EUMS**).

³⁴ **C**ivilian **P**lanning and **C**onduct **C**apability. (**CPCC**).

*Agencia europea de defensa*³⁵

La agencia europea de defensa, es la agencia de la Unión que facilita la cooperación en materia de defensa entre sus Estados miembros durante todo el ciclo de vida de una capacidad, incluida la cooperación en investigación y tecnología, así como adquisiciones o formación. Fue creada en virtud de una acción común del Consejo de Ministros de 12 de julio de 2004 (2004/551/PESC) para apoyar a los Estados miembros y al Consejo en su esfuerzo por mejorar las capacidades europeas de defensa en el ámbito de la gestión de crisis y para mantener la política europea de seguridad y defensa en su estado actual y la que pueda desarrollarse en el futuro.

El 12 de julio de 2011, el Consejo adoptó una decisión (2011/411/PESC) por la que se definían los estatutos, la sede y las normas de funcionamiento de la agencia europea de defensa. Esta decisión del Consejo sustituyó a la acción común.

Se encuentra ubicada en Bruselas y se encarga de fomentar la cooperación en materia de defensa entre los Estados miembros. Forman parte de la agencia todos los Estados miembros de la UE a excepción de Dinamarca.

La misión de la agencia europea de defensa es desarrollar las capacidades de defensa, promover la investigación y la tecnología en defensa, fomentar la cooperación en materia de armamentos, crear un mercado europeo de equipos de defensa competitivos para así reforzar la base europea de defensa desde los puntos de vista tecnológico e industrial.

La agencia es financiada por sus miembros en proporción a su producto interior bruto y con este presupuesto se cubren los gastos de funcionamiento ordinarios. Los proyectos individuales que realiza se financian por separado. La agencia se gobierna por una junta directiva que se reúne a nivel de ministros de Defensa. El director de la agencia es el alto representante de la Unión para asuntos exteriores.

*Colegio europeo de seguridad y defensa*³⁶

El colegio europeo de seguridad y defensa se creó en 2005 con el objetivo de impartir una educación de nivel estratégico dirigida a la política europea común de seguridad y defensa. La creación de este colegio europeo se debió a la necesidad de dotar a la política común de seguridad y defensa de un instrumento de formación y educación que promueva activamente la cultura de seguridad europea.

³⁵ European Defense Agency. (EDA).

³⁶ European Security and Defense College. (ESDC).

*Instituto de estudios de seguridad de la Unión Europea*³⁷

El instituto se creó en enero de 2002 como organismo autónomo de la política exterior y de seguridad común mediante la Acción Común 2001/554 del Consejo, modificada por la Acción Común 2006/1002, para fomentar una cultura de seguridad común para la UE, apoyar la elaboración de su política exterior y enriquecer el debate estratégico dentro y fuera de Europa. Tiene su sede en París y cuenta con una antena en Bruselas. El instituto forma en este momento parte integrante de las nuevas estructuras que sustentan el futuro desarrollo de la política exterior y de seguridad común y la política de seguridad y defensa.

La principal función del Instituto consiste en proporcionar análisis y foros de debate que puedan ser útiles y pertinentes para la formulación de la política de la UE. En el desempeño de esa tarea, también actúa como interlocutor entre los expertos europeos y los responsables de la toma de decisiones a todos los niveles.

El instituto está financiado por los Estados miembros de la UE según una fórmula basada en el producto nacional bruto. Se rige por una junta, presidida por el alto representante de la Unión para asuntos exteriores y de seguridad, que establece sus normas presupuestarias y administrativas, y aprueba su programa de trabajo. El comité político y de seguridad ejerce la supervisión política, sin perjuicio de la independencia intelectual y la autonomía operativa del Instituto.

*Centro de satélites de la Unión Europea*³⁸

El Centro fue fundado en 1992 e incorporado como organismo en la Unión Europea en enero de 2002 para proporcionar productos y servicios de inteligencia geoespacial en el contexto de la política exterior y de seguridad común y en particular de la política común de seguridad y defensa, mediante el análisis de datos de satélites de observación de la tierra. Con sede en Torrejón de Ardoz (España), el centro de satélites es actualmente una agencia plenamente operativa de la UE en el ámbito del espacio y la seguridad. El centro de satélites de la Unión Europea se está convirtiendo en el proveedor líder de productos y servicios de información geoespacial relacionados con la seguridad en la UE y está plenamente conectada con las estructuras que desarrollan la política exterior y de seguridad común de la UE, ejecutando todas las acciones de desarrollo y cooperación en el ámbito espacial y de seguridad.

El centro de satélites de la Unión Europea apoya al servicio europeo de acción exterior, a los Estados miembros de la UE, a la Comisión Europea, a

³⁷ European Union Institute for Security Studies.

³⁸ European Union **Satellite Centre**. (**SatCen**).

terceros Estados y a otras organizaciones internacionales como Naciones Unidas y OTAN, en la toma de decisiones en el ámbito de la política común de seguridad y defensa. Los principales beneficiarios de los servicios del centro de satélites de la Unión Europea son los organismos del servicio europeo de acción exterior y las misiones y operaciones que se realizan.

El centro está financiado por los Estados miembros de la UE. Se rige por una junta integrada por representantes de todos los Estados miembros de la UE, que aprueba su presupuesto y su programa de trabajo. Está bajo la supervisión del comité político y de seguridad y la dirección operativa la ostenta el alto representante de la Unión.

Centro de operaciones de la UE³⁹

El 23 de marzo de 2012, el Consejo de Asuntos Exteriores decidió activar por primera vez el centro de operaciones de la UE con el objetivo de coordinar y reforzar las sinergias civiles y militares entre las tres misiones que como consecuencia del desarrollo de la política común de seguridad y defensa desarrollaba la UE en el Cuerno de África. Inicialmente, el mandato del centro de operaciones de la UE se prorrogó hasta el 23 de marzo de 2015 (Decisión del Consejo 2013/725) y posteriormente, el 1 de diciembre de 2014, el Consejo de Asuntos Exteriores amplió el mandato del centro hasta finales de 2016 y amplió el ámbito geográfico y funcional a la región del Sahel.

En la región del Cuerno de África, la UE está llevando a cabo actualmente una operación militar EUNAVFOR⁴⁰ Somalia, operación Atalanta, que protege los envíos de ayuda humanitaria y combate la piratería frente a la costa somalí, una misión militar EUTM⁴¹ Somalia, que contribuye a la formación de las fuerzas de seguridad somalíes y proporciona servicios militares y asesoramiento a las autoridades nacionales somalíes y una misión civil EUCAP⁴² Nestor, para reforzar las capacidades marítimas en el Cuerno de África.

Las tres misiones de la política de seguridad y defensa apoyadas por el centro de operaciones de la UE en las regiones del Sahel son: EUTM Mali, para restablecer el orden constitucional y democrático, la autoridad del estado de derecho y los derechos humanos y neutralizar la delincuencia organizada y las amenazas terroristas en Mali, EUCAP Sahel Mali e EUCAP Sahel Niger, para dar asesoramiento y formación para apoyar los esfuerzos de las autoridades malienses y nigerinas para reforzar sus capacidades de seguridad.

³⁹ European Union Operations Center. (EU OpCen).

⁴⁰ European Union NAval FORCE. (EUNAVFOR).

⁴¹ European Union Training Mission. (EUTM).

⁴² European Union CAPacity Building. (EUCAP).

Instrumentos de las políticas de seguridad interior

*Agencia de la Unión Europea para la cooperación policial*⁴³

EUROPOL es la oficina europea de policía y se encuentra ubicada en La Haya (Holanda). Fue creada inicialmente en 1995 por aplicación del artículo K.3 del Tratado de la UE. Tenía como misión mejorar la eficacia y la cooperación de los servicios competentes, con el fin de prevenir y luchar eficazmente contra la delincuencia grave transnacional.

Posteriormente, en abril de 2009, mediante Decisión del Consejo 2009/371/JAI, se crea la agencia oficina europea de policía (EUROPOL) como un ente de la Unión financiado con cargo al presupuesto general para apoyar y reforzar la actuación de las autoridades competentes de los Estados miembros y su colaboración mutua en la prevención y la lucha contra la delincuencia organizada, el terrorismo y otras formas de delitos graves que afecten a dos o más Estados miembros. Esta decisión sustituyó al convenio, basado en el artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, de tal forma que la antigua EUROPOL es la sucesora legal de la nueva EUROPOL.

El convenio EUROPOL había sido objeto de varias modificaciones que se plasmaban en diferentes protocolos que entraban en vigor una vez ratificados, lo que dilataba mucho los cambios e innovaciones. El hecho de regular la nueva agencia por una decisión facilita todo el proceso de modificaciones.

EUROPOL se crea como un ente europeo con personalidad jurídica propia y financiada con cargo al presupuesto la Unión. Hasta 2009 se financiaba con las aportaciones de los diferentes Estados miembros. Por otra parte, al formar parte de los entes europeos, el Parlamento Europeo puede ejercer el control sobre la agencia mediante la participación en la fijación de su presupuesto, personal y gestión.

En 2016 se adopta un instrumento jurídico propio para el procedimiento legislativo ordinario para la regulación de agencias de la UE, adaptándose al nuevo procedimiento de codecisión para el desarrollo legislativo de EUROPOL. Se trata del Reglamento (UE) 2016/794, del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2016, relativo a la agencia de la Unión Europea para la cooperación policial, por el que se sustituyen y derogan las Decisiones 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI y 2009/968/JAI del Consejo.

EUROPOL tiene como objetivo apoyar y reforzar la actuación de las autoridades competentes de los Estados miembros y su cooperación mutua en la prevención y la lucha contra la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros, el terrorismo y las formas de delincuencia que afecten a un interés común protegido por una política de la Unión, concretamente en

⁴³ European Union agency for law enforcement cooperation. (EUROPOL).

los delitos de terrorismo, delincuencia organizada, tráfico de estupefacientes, actividades de blanqueo de capitales, delitos relacionados con materiales nucleares o sustancias radiactivas, tráfico de inmigrantes, trata de seres humanos, delincuencia relacionada con el tráfico de vehículos robados, homicidio voluntario y agresión con lesiones graves, tráfico ilícito de órganos y tejidos humanos, secuestro, retención ilegal y toma de rehenes, racismo y xenofobia, robo y hurto con agravantes, tráfico ilícito de bienes culturales, incluidas las antigüedades y obras de arte, fraude y estafa, delitos contra los intereses financieros de la Unión, operaciones con información privilegiada y manipulación del mercado, chantaje y extorsión, violación de derechos de propiedad industrial y falsificación de mercancías, falsificación de documentos administrativos y tráfico de documentos administrativos falsos, falsificación de moneda, falsificación de medios de pago, delito informático, corrupción, tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos, tráfico ilícito de especies animales protegidas, tráfico ilícito de especies y variedades vegetales protegidas, delitos contra el medio ambiente, incluida la contaminación procedente de buques, tráfico ilícito de sustancias hormonales y otros factores de crecimiento, abusos sexuales y explotación sexual, incluido el material sobre abuso de menores y la captación de menores con fines sexuales, genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra; así como los conexos, que consistan en procurar los medios para perpetrarlos, facilitarlos o asegurarse la impunidad.

Cada Estado miembro dispone de una unidad nacional (UNE) que no forman parte de la estructura organizativa de la agencia. Esta UNE es el órgano de enlace entre EUROPOL y las autoridades competentes de los Estados miembros. No obstante, los Estados pueden autorizar contactos directos entre las autoridades competentes designadas y EUROPOL en las condiciones que se determinen.

Esta posibilidad constituye una novedad con respecto a la regulación anterior que obligaba a cualquier autoridad nacional competente a contactar con EUROPOL a través de la UNE. En el caso de España la UNE está ubicada en la Policía Nacional y a partir de 2016, otros Cuerpos de Seguridad pueden dirigirse directamente a EUROPOL.

Una particularidad en materia de personal de EUROPOL lo constituyen los funcionarios de enlace (ELO) que desempeñan sus funciones en la sede central de EUROPOL en La Haya pero que no pueden considerarse personal de la agencia, pues dependen orgánicamente de sus administraciones nacionales y funcionalmente de las UNE.

EUROPOL no tiene poderes ejecutivos como las policías de los Estados que forman parte de ella. Su personal no puede efectuar detenciones de personas, ni efectuar registros domiciliarios. Asimismo, facilita el intercambio de información, analizando y coordinando operaciones entre los Estados miembros. EUROPOL no tiene competencia para intervenir en todo tipo de delitos,

sino solo en los enumerados en su reglamento y solo puede actuar cuando al menos dos Estados miembros se vean afectados por una forma grave de delincuencia.

EUROPOL realiza análisis de inteligencia criminal de nivel operativo, a petición de dos o más Estados miembros sobre fenómenos delictivos mediante los denominados ficheros de trabajo analíticos⁴⁴.

También realiza informes de situación de tipo estratégico, estudiando determinadas amenazas como terrorismo⁴⁵ y delincuencia organizada⁴⁶, y analizando su evolución.

En 2005 EUROPOL introduce el modelo de inteligencia criminal, sobre la base de concepto anglosajón *intelligence led policing* para el desarrollo de los informes SOCTA. Este modelo supone la aplicación del ciclo de inteligencia a la lucha contra la delincuencia organizada. Parte de la identificación de prioridades y necesidades de inteligencia, que conducen a un programa de recogida de datos por parte de los Estados miembros. Tras el análisis de esta información, se identifica e investiga a las redes criminales a nivel nacional y el resultado de las investigaciones alimenta el ciclo.

Sobre la base del SOCTA desarrollado por EUROPOL se establecen unas prioridades que llevan al establecimiento de los planes estratégicos. Por cada uno de ellos se diseña un proyecto EMPACT⁴⁷ y un plan operacional para facilitar el desarrollo de acciones operativas contra la delincuencia organizada a nivel de los Estados miembros. Los EMPACT actualmente se dirigen a: facilitación de la inmigración ilegal, tráfico de seres humanos, productos falsificados, fraude de impuestos especiales y fraude comercial intercomunitario, cocaína y heroína, drogas sintéticas, tráfico ilícito de armas de fuego, crimen organizado de propiedad y delito cibernético.

Otro mecanismo de cooperación policial que ha desarrollado EUROPOL son las investigaciones criminales mediante la coordinación de actividades policiales a través de reuniones y mediante la gestión de los equipos conjuntos de investigación que cuentan con una regulación específica, no ligada exclusivamente a EUROPOL, pero que en la práctica es la única que los desarrolla.

El primer antecedente de los equipos conjuntos de investigación lo encontramos en la recomendación del Consejo Europeo de 30 de noviembre de 2000, pero será la iniciativa de Bélgica, Francia, España y Reino Unido la que consiguió que se adoptara por parte del Consejo un proyecto de decisión marco sobre equipos conjuntos de investigación, publicada el 20 de octubre de 2001, la que inició el desarrollo legislativo de este tema. Finalmente vio

⁴⁴ Analytical Working Files. (AWF).

⁴⁵ EU TErrorism Situation And Trend report. (TE-SAT).

⁴⁶ Organised Crime Threat Assessment. (OCTA). Serious and Organised Crime Threat Assessment. (SOCTA).

⁴⁷ European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats. (EMPACT).

la luz la Decisión marco 2002/465/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre equipos conjuntos de investigación.

En esta decisión se determina el ámbito de actuación y la competencia de los equipos, estableciendo que las autoridades competentes de dos o más Estados miembros, podrán crear de común acuerdo un equipo conjunto de investigación, con un fin determinado, por un periodo limitado y estableciendo su composición. No es preceptiva la participación de EUROPOL en estos equipos, aunque puede hacerlo.

El equipo conjunto de investigación puede actuar en el territorio de los Estados miembros que lo hayan creado y su dirección recaerá en un representante de la autoridad competente que participe en la investigación penal del Estado miembro en el que actúe el equipo, rigiéndose por la legislación nacional.

La decisión marco sobre los equipos conjuntos de investigación entró en vigor el 1 de enero de 2003, pero no es hasta 2007 cuando se han determinado las modalidades y condiciones de participación de los funcionarios de EUROPOL en los equipos conjuntos de investigación, pero siempre que esta participación se limite a funciones de apoyo al equipo.

Otro mecanismo específico de cooperación policial de EUROPOL es la asistencia a los Estados miembros en la formación de los miembros de sus agencias de policía. La agencia organiza seminarios, cursos y conferencias sobre sus actividades, intentando monopolizar la formación de los policías desde su creación, al igual que intentan hacer otras agencias, oficina europea de lucha contra el fraude (OLAF), EUROJUST, FRONTEX.

El último intento para conseguir estas competencias se ha observado en algunos borradores del programa de Estocolmo (2010-2015) al intentar absorber al colegio europeo de policía⁴⁸, pero la idea no se materializó.

Otra forma de cooperación policial internacional es la capacidad de EUROPOL de facilitar apoyo técnico en las investigaciones penales, ya sea mediante la financiación de la compra de material técnico, o en la coordinación de proyectos para estandarizar el material utilizado en las investigaciones (equipos de transmisiones, dispositivos de seguimiento por satélite de vehículos y embarcaciones, etc.). EUROPOL actúa también como organismo central para la lucha contra la falsificación del euro en virtud de la Decisión 2005/511/JAI, del Consejo, de 12 de julio de 2005.

En 2013, EUROPOL creó el centro europeo de delitos cibernéticos⁴⁹ para reforzar la respuesta a la amenaza de la ciberdelincuencia en la UE y ayudar así a proteger a los ciudadanos, las empresas y los gobiernos europeos contra este tipo de delincuencia.

⁴⁸ European Union agency for law enforcement training. (CEPOL).

⁴⁹ European CyberCrime Centre. (EC3).

El centro EC3 cuenta con dos equipos de forenses, uno digital y otro de documentos, que realizan apoyo operativo, investigación y desarrollo en apoyo de los Estados miembros. Cuenta también con dos equipos de nivel estratégico que se encarga de realizar análisis, formulación de medidas políticas y legislativas y desarrollo de formación normalizada.

Desde el punto de vista de las operaciones, el EC3 se centra en los delitos cibernéticos que son cometidos por grupos de crimen organizado, particularmente aquellos que generan grandes beneficios criminales como el fraude, la explotación sexual infantil, los ataques a las infraestructuras críticas y a los sistemas de información, incluidos los ciberataques.

Estas actividades también son apoyadas por el equipo de ciberdelincuencia⁵⁰, creado en setiembre de 2014, cuyos analistas recopilan y procesan la información de fuentes públicas, privadas y abiertas, e identifican amenazas y patrones emergentes.

Junto con EC3 se encuentra el denominado grupo de acción conjunto de acción cibernética⁵¹, que trabaja en los casos internacionales de ciberdelincuencia más importantes que afectan a los Estados miembros de la UE y a sus ciudadanos.

EUROPOL también creó en enero de 2016 el centro europeo contra el terrorismo⁵² para fortalecer la respuesta antiterrorista ante a la posibilidad de que se registren nuevos atentados dentro del espacio europeo. Este centro, fue una de las propuestas que se adoptaron en el Consejo de asuntos de interior y justicia extraordinario celebrado a raíz de los atentados de París del 13 noviembre de 2015.

El ECTC nació de la necesidad de combinar de modo coordinado todos los esfuerzos de los Estados miembros para combatir el terrorismo de manera más eficaz y sobre todo más eficiente. El ECTC es un centro de información centralizada y reforzada mediante el cual los Estados miembros pueden intercambiarse información y permite la coordinación operativa entre los organismos encargados de combatir el terrorismo.

El ECTC recopila información, genera inteligencia y distribuye apoyos para hacer frente al terrorismo. Entre sus herramientas cuenta ficheros de análisis sobre terrorismo⁵³, para proporcionar información sobre las operaciones en curso en los Estados miembros de la UE.

Desde el 1 de julio de 2009, EUROPOL dispone de una aplicación informática de última generación⁵⁴ que permite el intercambio rápido y seguro de infor-

⁵⁰ **Cyber Intelligence Team. (CIT).**

⁵¹ **Joint Cybercrime Action Taskforce. (J-CAT)**

⁵² **European Counter Terrorism Centre. (ECTC).**

⁵³ **Analysis Work Files. (AWF,s).**

⁵⁴ **Secure Information Exchange Network Application. (SIENA).**

mación operacional y estratégica relacionada con la delincuencia entre los agentes de enlace, analistas y expertos de EUROPOL, los Estados miembros y los países terceros con los que EUROPOL mantiene acuerdos de cooperación (Australia, Canadá, Noruega, Suiza y Estados Unidos). En 2015 estaban conectados a SIENA los 28 países de la UE, 15 países terceros con conexión directa y 19 países terceros con conexión indirecta. En total 667 autoridades competentes, incluidas 24 unidades de recuperación de activos y 32 unidades antiterroristas. Esta unidad también dispone un punto focal de viajeros⁵⁵ que recoge información sobre combatientes extranjeros terroristas que viajan a zonas de conflicto o que retornan de las mismas.

Se pretende compartir la información para generar inteligencia, entre el sistema de información de Schengen (SIS), los sistemas de información de EUROPOL, SIENA y el punto focal de viajeros. También se pretende intercambiar datos con el futuro registro de nombres de pasajeros⁵⁶ con objeto de complementar el análisis de rutas de viaje y de indicadores de riesgo.

El ECTC podrá coordinar operaciones de alto impacto entre los Estados miembros así como desplegar un equipo de respuesta inmediata en caso de atentado terrorista. Este centro pretende convertirse en el centro de información europeo contra el terrorismo, proporcionando análisis de las investigaciones en curso y una reacción coordinada en caso de un gran atentado terrorista.

Actualmente se encuentra al mando de un español, coronel de la Guardia Civil, experto antiterrorista.

EUROPOL se ha dotado en febrero de 2016 del centro europeo sobre tráfico de inmigrantes⁵⁷. Las investigaciones actuales sobre inmigración indican que casi el 90 % de estos migrantes irregulares realizan su viaje utilizando los servicios de alguna organización delictiva. El EMSC se creó a raíz de una decisión de los ministros de Justicia y Asuntos de Interior de la UE que la obligó a reforzar su capacidad para apoyar a los Estados miembros en una mejor lucha contra el tráfico ilícito de migrantes.

El EMSC es una plataforma para ayudar a los Estados miembros a mejorar la forma en que intercambian información y coordinan sus operaciones en la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes. También facilita una mayor cooperación entre los propios Estados miembros, y entre ellos y las organizaciones internacionales, las partes interesadas nacionales y otras agencias europeas.

Para luchar contra la financiación de las organizaciones delictivas, se cuenta con una red informática de inteligencia financiera⁵⁸. FIU.net es una red

⁵⁵ Focal Point Travelers. (FP Travelers).

⁵⁶ Passenger Name Record. (PNR).

⁵⁷ European Migrant Smuggling Centre. (EMSC).

⁵⁸ Financial Intelligence Unit. Net. (FIU.Net).

informática descentralizada y sofisticada que apoya a las unidades de inteligencia financiera de los Estados miembros de la Unión Europea en su lucha contra el lavado de dinero y la financiación del terrorismo. La libre circulación de mercancías y capitales ha fomentado su uso para fines ilícitos y para la financiación del terrorismo.

FIU.net fue diseñado para facilitar las conexiones altamente seguras requeridas para estos intercambios de información. Entre otras cosas, permite a las unidades de inteligencia financiera identificar las conexiones entre la información financiera que recopilan y la información que se les proporciona en la red. La financiación de FIU.net se contempla en el presupuesto de EUROPOL garantizando así la continuidad de las operaciones y permitiendo la mejora continua de la red.

Para combatir los delitos contra la propiedad intelectual EUROPOL dispone del centro coordinado de delitos contra la propiedad intelectual⁵⁹. EUROPOL y la oficina europea de propiedad intelectual⁶⁰ firmaron en 2013 un acuerdo para la creación de un centro coordinado para luchar contra este tipo de delitos, con una subvención anual de 500.000 €.

El IPC3 proporciona apoyo operacional y técnico a los organismos encargados de hacer cumplir la ley y a otros socios en la UE, sobre todo facilitando y coordinando las investigaciones transfronterizas, monitorizando la red para detectar tendencias, armonizando y normalizando los instrumentos jurídicos y los procedimientos operativos para luchar contra estos delitos a nivel mundial y proporcionando capacitación a las fuerzas de policía.

Acuerdo de Schengen

El primer grupo de trabajo que se creó para iniciar la tarea de conseguir un espacio de libre circulación en la Unión Europea fue el denominado grupo de Trevi que reunía a los ministros de Interior con el objetivo de luchar contra el terrorismo.

El inicio de la materialización de la libre circulación de personas se produce con la firma del Acuerdo de Schengen en 1985. En julio de 1984, Francia y Alemania deciden suprimir las fronteras, e inmediatamente se adhieren los países del Benelux (1985). A este primer territorio se le denominó *Schengenland*.

Posteriormente suscriben el acuerdo Italia (1990), España y Portugal (1991), Grecia (1992), Austria (1995), Dinamarca, Suecia, Finlandia, Islandia y Noruega (1996). Estos dos últimos sin pertenecer a la Unión Europea.

Es importante señalar, que este convenio no formaba parte de la Unión Europea, sino que era un convenio al que se suscribían los Estados soberanos

⁵⁹ Intellectual Property Crime Coordinate Coalition. (IPC3).

⁶⁰ European Union Intellectual Property Office. (EUIPO).

que se comprometían a implementar en sus fronteras las medidas de protección exigidas en el mismo. El Tratado de Ámsterdam entró en vigor el 1º de mayo de 1999 y permitió la integración del acervo Schengen a la Unión Europea. Su objetivo fundamental era crear un espacio de libertad, seguridad y justicia común, haciendo énfasis en la libre circulación de ciudadanos, justicia, política exterior y de seguridad común, y reforma institucional para afrontar el ingreso de nuevos miembros.

A partir de esta fecha se incorporan nuevos países y entran a formar parte del espacio Schengen Chipre, República Checa, República Eslovaca, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia (2004), Suiza (2005), Bulgaria y Rumanía (2007).

En la actualidad forman parte del territorio Schengen los siguientes países: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Polonia, Portugal, República Checa, República Eslovaca, Suecia y Suiza. En el caso de Gran Bretaña e Irlanda, están adheridos al espacio Schengen pero con un estatus especial. Se les aplica el acervo Schengen pero es necesario pasar control de frontera interior. España se reservó la aplicación del convenio por lo que respecta al territorio de Gibraltar.

En estos países se aplican las siguientes medidas:

- Supresión de los controles de personas en las fronteras interiores y de los obstáculos y restricciones a la circulación en los pasos fronterizos de carretera.
- Realización de controles en las fronteras exteriores y medidas destinadas a mejorar la seguridad de dichas fronteras.
- Política común en materia de visados.
- Lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.
- Responsabilidad en materia de asilo.
- Ejecución de las solicitudes de asistencia judicial internacional.

Para garantizar la seguridad, al desaparecer los controles en las antiguas fronteras interiores, en el convenio se adoptan una serie de mecanismos para la coordinación en materia policial y aduanera en las fronteras interiores.

Los mecanismos de cooperación transfronteriza en el ámbito de la UE derivan del convenio de Schengen de 1985. Entre las medidas que se contemplaron destacamos la abolición de los controles en las fronteras comunes y la realización de estos controles en las fronteras exteriores, la definición común de las condiciones de paso a través de las fronteras exteriores, y de las normas y modalidades uniformes de control de estas personas en dichas fronteras, la separación en las terminales de los aeropuertos y en los puertos entre los viajeros que circulan dentro del ámbito Schengen y los procedentes del exterior, la armonización de las condiciones de entrada y de visados para

las cortas estancias, la coordinación entre administraciones para supervisar las fronteras con funcionarios de enlace, la armonización de las instrucciones y de la formación impartida al personal, la definición del papel de los transportistas en la lucha contra la inmigración clandestina, la obligación de declaración para todo nacional de terceros países que circula de un país a otro, la definición de normas relativas a la responsabilidad del examen de las solicitudes de asilo, la instauración de un derecho de observación y persecución transfronteriza para los agentes de policía de los Estados miembros del espacio Schengen, el refuerzo de la cooperación judicial a través de un sistema de extradición más rápido y una mejor transmisión de la ejecución de sentencias penales y la creación del sistema de información Schengen.

Entre estos mecanismos de cooperación destaca las previsiones de cooperación policial relativas a la asistencia mutua para prevenir e investigar hechos delictivos recogida en artículo 39⁶¹ del convenio. Según este artículo los países se comprometen a que sus policías, respetando la legislación nacional y dentro de los límites de sus competencias, se presten asistencia para prevenir e investigar hechos delictivos, siempre que el derecho nacional no reserve la solicitud a las autoridades judiciales, y que la solicitud misma o su ejecución no supongan la aplicación de medidas coactivas.

También se contempla que se puedan utilizar las informaciones obtenidas con el fin de aportar pruebas a las autoridades judiciales. Además se indica que los países fronterizos podrán acordar una cooperación más reforzada mediante acuerdos bilaterales.

Estos acuerdos se han materializado en las comisarías conjuntas y en los centros de cooperación policial y aduanera (CCPA), y en los mecanismos de cooperación directa entre unidades operativas a ambos lados de la frontera común.

Estos mecanismos de cooperación han contribuido a mejorar los problemas de seguridad en las regiones fronterizas tras la desaparición de los controles en las fronteras.

Estos CCPA se han desarrollado en la mayoría de las fronteras interiores de la UE. Por lo que respecta a España se han creado centros en las fronteras franco-española y luso-española.

En el caso francés esta cooperación se materializó mediante el convenio de cooperación transfronteriza en materia policial y aduanera entre el Reino de

⁶¹ Art. 39.1. Convenio de aplicación del acuerdo de Schengen de 14 de julio de 1985. «Las Partes contratantes se comprometen a que sus servicios de policía, respetando la legislación nacional y dentro de los límites de sus competencias, se presten asistencia para prevenir e investigar hechos delictivos, siempre que el Derecho nacional no reserve la solicitud a las autoridades judiciales y que la solicitud misma o su ejecución no supongan la aplicación de medidas coactivas por la Parte contratante requerida. Cuando las autoridades de policía requeridas no sean competentes para ejecutar una solicitud, la transmitirán a las autoridades competentes».

España y la República Francesa, hecho ad referendum en Blois el 7 de julio de 1998.

En este instrumento jurídico, basado en el artículo 39 del convenio de Schengen se definen los servicios competentes a los efectos de este acuerdo: Policía Nacional, Gendarmería Nacional y Aduana por la parte francesa y Policía Nacional, Guardia Civil y cualquier otra autoridad española, previa declaración del Ministerio del Interior, por la parte del Reino de España.

En cuanto a los CCPA se determinan que se instalarán cerca de la frontera común de ambas partes y se destinarán a acoger a personal compuesto por agentes de ambas partes, siendo los gastos de construcción y mantenimiento de las instalaciones necesarias para el funcionamiento de los centros compartidos entre las partes.

Se precisa que los centros de cooperación policial y aduanera se instalarán en las comisarías comunes ya existentes en virtud el acuerdo entre el Reino de España y la República francesa sobre creación de comisarías conjuntas en la zona fronteriza común de 3 de junio de 1996.

Los CCPA estarán a disposición de los servicio de policía y de aduanas, en particular, para luchar contra la inmigración irregular, la delincuencia transfronteriza, la prevención de las amenazas contra el orden público y demás tráfico ilícitos.

Su personal prestará su servicio con su uniforme nacional o llevando una señal distintiva visible, así como sus armas reglamentarias, pudiendo utilizarlas en caso de legítima defensa, pero no serán competentes para la ejecución autónoma de medidas de policía en el territorio del otro país, es decir, no se permite la realización de actuaciones policiales, tales como el control de actividades sospechosas o la vigilancia de inmuebles sin el apoyo de la unidad operativa competente en el territorio.

El otro acuerdo de cooperación transfronteriza es el firmado entre España y Portugal, que sigue los modelos del franco-español. Se trata del acuerdo entre el Reino de España y la República portuguesa sobre cooperación transfronteriza en materia policial y aduanera, hecho ad referendum en Évora, el 19 de noviembre de 2005.

En este caso no existían comisarías conjuntas, como en el caso de francés, sino puestos mixtos de frontera entre España y Portugal.

Según este acuerdo las autoridades competentes son, por parte portuguesa, la Guardia Nacional Republicana, la Policía de Seguridad Pública, el Servicio de Extranjería y Fronteras, la Policía Judicial, la Dirección General de Aduanas e Impuestos Especiales al Consumo y cualquier otra autoridad competente que designe el ministro de Administración Interior; y por parte española: la Policía Nacional, la Guardia Civil, el Departamento de Aduanas e

Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria del Ministerio de Economía y Hacienda y cualquier otra autoridad competente, previa declaración del ministro del Interior.

En este caso se establece la ubicación de los CCPA, en territorio del Reino de España, Tuy / Valença do Minho y en Caya / Elvas; y en el territorio de la República portuguesa, en Villar Formoso / Fuentes de Oñoro y en Castro Marim / Ayamonte. Posteriormente a este acuerdo se estableció un nuevo CCPA en territorio luso, Quintanilha / Alcañices.

Al igual que en el acuerdo con Francia, se regula el apoyo a la vigilancia y persecuciones a que se refieren los artículos 40 y 41 del Convenio de SCHENGEN, realizadas de conformidad con las disposiciones del mencionado convenio, y sus instrumentos de aplicación y por último la coordinación de medidas conjuntas de patrullaje en la zona fronteriza.

En cuanto a las instalaciones la fórmula elegida es similar a la existente con Francia. Los gastos de mantenimiento de cada CCPA existente correrán por cuenta de la parte en cuyo territorio se sitúe, no como en el caso del acuerdo con Francia en el que los gastos eran compartidos.

En este acuerdo, y con la experiencia adquirida con Francia, se regulan otras posibilidades de colaboración directa como el intercambio de agentes y funcionarios, la creación de patrullas mixtas terrestres, marítimas o aéreas, el establecimiento de operaciones de controles móviles, las investigaciones conjuntas y la vigilancia de eventos públicos. Las patrullas mixtas y los controles móviles se realizarán en un área de cincuenta kilómetros a partir de la línea fronteriza, terrestre, marítima o aérea, según las necesidades operativas. Estas patrullas deberán utilizar su uniforme reglamentario y vehículos oficiales debidamente identificados.

Otro mecanismo de coordinación contemplado en el convenio de Schengen es la posibilidad de realizar vigilancias transfronterizas. Estas se contemplan en el art. 40⁶² y si por necesidades urgentes, no pudiera solicitarse la autorización previa, los agentes encargados de la vigilancia estarán autorizados a proseguir la vigilancia al otro lado de la frontera. Los hechos delictivos que autorizan a realizar la vigilancia son: asesinato, homicidio, violación, incendio provocado, falsificación de moneda, robo y encubrimiento con ánimo de lucro o receptación, extorsión, secuestro y toma de rehenes, tráfico de seres humanos, tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, infracciones de las disposiciones legales en materia

⁶² Art 40.1. Convenio de aplicación del acuerdo de Schengen de 14 de julio de 1985. «Los agentes de una de las Partes contratantes que, en el marco de una investigación judicial, estén vigilando a una persona que presuntamente haya participado en un hecho delictivo que pueda dar lugar a extradición estarán autorizados a proseguir tal vigilancia en el territorio de otra Parte contratante cuando ésta haya autorizado la vigilancia transfronteriza a raíz de una solicitud de asistencia judicial presentada previamente».

de armas y explosivos, destrucción con explosivos y transporte ilícito de residuos tóxicos y nocivos.

Por último existe otro mecanismo de cooperación previsto en el art. 41⁶³ del Convenio de Schengen, la denominada persecución en caliente.

Aquí se regula la posibilidad de que los agentes, ante la comisión de un delito flagrante puedan proseguir la persecución sin autorización previa en el territorio del otro país. Los delitos a los que nos referimos son los mismos autorizados para las vigilancias fronterizas.

También se puede realizar la persecución cuando la persona se hubiese fugado durante la detención provisional o cumpliendo una pena privativa de libertad, así como en caso de fuga posterior a un accidente con resultado de muerte.

En la persecución los agentes no tendrán derecho a interrogar, y si no se formula ninguna solicitud de interrupción, y las autoridades locales competentes no pueden intervenir con la rapidez suficiente, los agentes que realicen la persecución podrán retener a la persona perseguida hasta que se hagan cargo los agentes competentes de la otra parte. Asimismo, los agentes deberán ajustarse al derecho nacional en cuyo territorio estén actuando, cumpliendo las órdenes de las autoridades locales competentes. Un punto importante es que solo se puede realizar la persecución en caliente en las fronteras terrestres.

Por otra parte, ante la desaparición de las fronteras interiores, el convenio también contempló la posibilidad de dotarse de unos sistemas de bases de datos alimentados por todos los países, de forma que la información que hasta el momento disponían cada uno de los países fuera compartida con todos.

En cuanto al sistema informático citado anteriormente se denomina sistema de información Schengen (SIS).

El SIS se configura como una base de datos compartimentada con información sobre personas y objetos. Esta información se diferencia según su interés judicial, policial o administrativo y para su introducción se exigen una serie de requerimientos. La base de datos está ubicada en Estrasburgo y actualmente cuenta con alrededor de 20 millones de registros.

⁶³ Art. 41 Convenio de aplicación del acuerdo de Schengen de 14 de julio de 1985. «Los agentes de una de las Partes contratantes que, en su país, estén siguiendo a una persona hallada en flagrante delito de comisión de una de las infracciones mencionadas en el apartado 4 o de la participación en una de dichas infracciones estarán autorizados a proseguir la persecución sin autorización previa en el territorio de otra Parte contratante cuando las autoridades competentes de la otra Parte contratante, debido a la especial urgencia, no hayan podido ser advertidas previamente de la entrada en el territorio por uno de los medios de comunicación mencionados en el artículo 44, o cuando dichas autoridades no hayan podido personarse en el lugar con tiempo suficiente para reanudar la persecución».

El SIS está formado por:

- SIS Central. Controlado por un comité ejecutivo.
- NSIS. Sistema nacional situado en cada uno de los países miembros.
- OE SIS. Oficina de enlace informático responsabilidad de cada Estado.

Otra parte fundamental del SIS lo constituyen las oficinas SIRENE⁶⁴ que son las encargadas de gestionar la información complementaria requerida en cada señalamiento. Actualmente está en desarrollo un SIS II más avanzado que permitirá introducir datos para establecer perfiles biométricos e intercambiarlos.

A partir de 1986, con la firma del acta única europea, también los ministros de Justicia de los diferentes países comenzaron a celebrar reuniones sobre cooperación judicial, penal y civil, y se constituyó también un grupo de asistencia mutua, formado por los responsables aduaneros.

A raíz del Consejo Europeo de Rodas en 1998 se empezó a construir un cuerpo normativo que asegurara la libre circulación de personas en el interior del territorio a la vez que se garantizaba la seguridad.

El concepto de frontera hasta esa fecha estaba perfectamente definido y no solo en el estricto ámbito territorial de concepto, sino también en el económico. Y por lo tanto la protección de los territorios se debería hacer desde un punto de vista integral.

Con el Tratado de Roma se inició la construcción de un espacio común europeo y se continuó con el desarrollo de políticas encaminadas a ese mismo fin. Pero con la paulatina desaparición de las fronteras interiores, necesario para la consecución de los fines señalados anteriormente, se puede producir un déficit de seguridad en el interior que requiere a su vez el reforzamiento de las fronteras exteriores del nuevo espacio común.

Por otra parte, los años transcurridos desde el inicio de esta construcción, y las cuotas de bienestar que se han conseguido en estos espacios comunes han hecho que cada vez sea más apetecible para las personas ajenas a estos beneficios el intentar establecerse en estos territorios. Y a esto debemos unir aquellas personas, que debido a existencia de conflictos armados se ven abocados a huir a territorios más seguros.

Estas fueron las principales razones por las que los gobiernos de los países que conforman este espacio común europeo decidieron a principios de este siglo dotarse de mecanismos para poder identificar y proteger una nueva frontera tan extensa, la cual ya no podía protegerse con los instrumentos jurídicos hasta entonces existentes en cada una de las fronteras interiores. Y por estas razones, en 2004, se creó la llamada agencia FRONTEX.

⁶⁴ Supplementary Information **RE**quest at the **N**ational **E**ntries. (SIRENE).

FRONTEX

Para desarrollar las políticas que requerían un control más eficaz de las fronteras exteriores a raíz de la desaparición de las fronteras interiores, la Unión Europea, en el Consejo celebrado en Sevilla los días 21 y 22 de junio de 2002, pone de manifiesto la necesidad de poner en marcha, a corto plazo, una serie de medidas para crear un órgano común que asuma las funciones del control de fronteras.

Para materializar este mandato se identificaron las principales áreas de interés en materia de control de fronteras: análisis de riesgos, formación y fronteras terrestres, marítimas y aéreas.

Para cada una de ellas se estableció un centro encargado de su gestión. En abril de 2003 se constituyó en Finlandia el centro de análisis de riesgos con la función de generar informes relacionados con las fronteras exteriores, periódicos y especializados, utilizando un método denominado modelo común integrado.

La formación le fue encomendada a Austria a través de su academia de policía. En un primer momento se comenzó a diseñar un currículo común para los guardias de fronteras.

En Berlín se estableció el centro de fronteras terrestres que se encargaba de realizar análisis de riesgos relacionados con este tipo de fronteras, elaboración de protocolos de detección de pasaportes falsos y de un manual de especialización de guardias de fronteras terrestres.

El centro de fronteras aéreas se ubicó en Italia, concretamente en el aeropuerto de Fiumicino, Roma, al contar con un sistema avanzado de comunicación entre puntos de contacto.

Por lo que respecta a las marítimas, Grecia y España se ofrecieron para establecer una sede, optándose por constituir dos centros, uno para el mediterráneo oriental en El Pireo⁶⁵ y otro para el occidental en Madrid⁶⁶. Estos centros se encargaban de la planificación, coordinación y control de la inmigración irregular por mar.

Con estos centros se intentaba monitorizar las fronteras exteriores de la Unión, pero también había que tener conocimiento de la situación más allá de esas fronteras. Para ello se estableció una red de oficiales de enlace en los países de origen y tránsito de la inmigración. Estos oficiales de enlace no pertenecían a la estructura europea sino que eran destacados por los países miembros.

Para completar el mandato del Consejo de Sevilla, se constituyó un órgano compuesto por los responsables de fronteras de los Estados miembros más

⁶⁵ Eastern Sea Border Center. (ESCB).

⁶⁶ Western Sea Border Center. (WSCB).

Islandia y Noruega, que sería el antecedente del futuro Consejo de administración de FRONTEX. Este órgano impulsó el denominado proyecto ARGO⁶⁷ con la finalidad de mejorar la coordinación de las fronteras, visados, asilo e inmigración. Este programa tuvo su continuación con otro, AENEAS, con objetivos similares.

Después de dos años de experiencia, la Comisión decide unificar todos los centros en uno solo creando la agencia FRONTEX⁶⁸. El nombre oficial de esta agencia era agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, pero se le conoce por FRONTEX, sin que este acrónimo se encuentre recogido en ningún texto legal. La sede oficial de la agencia FRONTEX se estableció en Varsovia, Polonia⁶⁹.

En este reglamento se contemplan unos principios muy generales que permitían ampliar su capacidad de actuación dentro de sus competencias. Eso fue lo que ocurrió a finales de 2011, cuando se produjo una modificación sustancial como consecuencia de lo establecido en el programa de Estocolmo para reforzar sus capacidades operativas en la lucha contra la inmigración ilegal.

El principal cometido de FRONTEX es gestionar la cooperación operativa en las fronteras exteriores con el fin de mejorar la gestión integrada de las fronteras Estado miembros de la UE. La agencia coordina los esfuerzos de los Estados miembros en la protección de la frontera exterior y proporciona asistencia técnica en esta materia. Las funciones que se le asignan son genéricas, como asistencia en la formación de los cuerpos encargados de la custodia de fronteras, análisis de riesgos, monitorización de la evolución del control de fronteras exteriores o apoyo en caso de operaciones de retorno.

El reglamento también permite los intercambios de información entre los Estados miembros y con EUROPOL y otras organizaciones internacionales encargadas de asuntos de inmigración.

El Consejo Europeo de La Haya, celebrado el 15 y 16 de diciembre de 2005, invitó a la Comisión a presentar, antes de la primavera de 2006, una propuesta de creación de equipos de reacción rápida de acuerdo con el programa de La Haya. Como respuesta, el 19 de julio de 2006, la Comisión presentó un proyecto para creación de los equipos rápidos de intervención en frontera⁷⁰.

⁶⁷ Programa ARGO. Decisión del Consejo 2002/463/CE, de 13 de junio de 2002.

⁶⁸ Reglamento del Consejo 2007/2004, de 26 de octubre de 2004, por la que se crea la agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.

⁶⁹ Decisión del Consejo 2005/358/CE, de 26 de abril de 2005, por la que se establece la sede de la agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.

⁷⁰ **R**apid **B**order **I**ntervention **T**eams. (**RABIT**).

Este proyecto se materializó en 2007⁷¹ y se desplegaron por primera vez en Orestia en 2011.

Los miembros de estos equipos son los encargados de realizar misiones de control y vigilancia en las fronteras exteriores, debiendo respetar la legislación comunitaria y la legislación nacional del Estado miembro de acogida. Durante su intervención estarán bajo el mando del Estado miembro de acogida, siguiendo sus instrucciones y actuando siempre junto con los guardias de fronteras nacionales. Están autorizados para portar sus armas reglamentarias y van vestidos con su propio uniforme, aunque complementado con un brazalete azul con la insignia de la Unión Europea y de la agencia FRONTEX. Durante el despliegue, los agentes invitados están asimilados a los agentes del Estado miembro de acogida en lo relativo a las infracciones de las que pudieran ser víctimas o que pudieran cometer.

Pero los acontecimientos bélicos ocurridos a lo largo de los años de existencia de la agencia FRONTEX (Siria y Libia) y los correspondientes cambios en los flujos migratorios debidos a estas crisis, han obligado a refundar la agencia dotándole de nuevas competencias y aumentando tanto su presupuesto como su personal.

A finales de 2016 se crea la agencia europea de fronteras y costas⁷². Esta denominación lleva implícita la equiparación en importancia de la defensa de las fronteras terrestres con las marítimas por parte de las instituciones europeas, ya que hasta esta fecha no se daba el protagonismo adecuado a las fuerzas encargadas de la defensa de la frontera marítima, que en el ámbito europeo corresponde a los cuerpos de guardacostas.

El reglamento da carta de naturaleza a varias demandas que se venían produciendo por parte de la agencia FRONTEX como necesarias para llevar a cabo su labor de defensa de la frontera con una mayor eficacia. Estas aportaciones han sido fruto de la experiencia de más de diez años de trabajo de la agencia.

La configuración de la nueva agencia presenta novedades desde tres puntos de vista: asunción de nuevas competencias, asignación de nuevos recursos para su mejor funcionamiento y los nuevos controles que es capaz de ejecutar con respecto a los países miembros.

La primera competencia que se le confiere es la de coordinarse, a nivel operativo, con la oficina europea de policía, EUROPOL, aunque es cierto que el

⁷¹ Reglamento (CE) n.º 863/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras y que modifica el Reglamento (CE) n.º 2007/2004, del Consejo por lo que respecta a este mecanismo y regula las funciones y competencias de los agentes invitados.

⁷² Reglamento (UE) 2016/1624, del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 sobre la guardia europea de fronteras y costas.

intercambio de información ya existía. La finalidad de esa coordinación es contribuir a la detección y prevención del crimen organizado en el ámbito transfronterizo, en particular en la lucha contra el tráfico de seres humanos, la trata de seres humanos y el terrorismo.

En relación al control de las fronteras exteriores el mandato es claro, la nueva agencia no solo debe hacer el análisis de riesgos y control a través de EUROSUR⁷³, sino que la nueva agencia tiene competencia para enviar a cualquier Estado miembro personal propio para una más directa monitorización de la franja de frontera exterior correspondiente a ese país determinado, cuando se den las condiciones definidas en el reglamento.

La nueva FRONTEX, dependiendo de las condiciones en las fronteras exteriores de un Estado miembro y, en determinados casos a propia iniciativa, puede organizar y/o coordinar operaciones conjuntas en uno o más Estados miembros. Esta competencia encontró muchas reticencias en el Parlamento Europeo y en la Comisión Europea durante las reuniones donde se discutía el nuevo reglamento, dado que algunos Estados miembros lo consideraban como una competencia propia de un Estado soberano y aceptarlo supondría ceder soberanía.

El sector de retornos de FRONTEX también ha crecido exponencialmente, tanto en presupuesto como en número, durante los últimos años debido al ingente número de llegadas que se han producido.

Como principal novedad, destaca el mandato expreso a la nueva agencia de coordinarse con la agencia europea de control de la pesca⁷⁴ y con la agencia europea de salvamento marítimo⁷⁵.

Se ha regulado por primera vez una nueva herramienta, los equipos conjuntos de apoyo para llevar a cabo las entrevistas a inmigrantes, donde se incluyen además expertos de identificación y huellas que se verán complementados por expertos de la oficina europea de apoyo a los solicitantes de asilo⁷⁶.

Para el ejercicio de estas nuevas competencias se ha hecho necesario dotar a la nueva agencia de nuevos recursos y capacidades.

Un recurso fundamental para asumir plenamente las competencias es la composición de los equipos europeos de fronteras y costas. Esta bolsa de expertos de todos los Estados miembros con diferentes perfiles⁷⁷, son defini-

⁷³ Reglamento (UE) n.º 1052/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, por el que se crea un sistema europeo de vigilancia de fronteras. (EUROSUR).

⁷⁴ **E**uropean **F**isheries **C**ontrol **A**gency. (**EFCA**).

⁷⁵ **E**uropean **M**aritime **S**afety **A**gency. (**EMSA**).

⁷⁶ **E**uropean **A**sylum **S**upport **O**ffice. (**EASO**).

⁷⁷ Los perfiles de estos guardias de fronteras y costas deben ser: Experto en documentos de viaje (Advanced-Level Document Officer), oficial de vigilancia fronteriza (Border Surveillance Officer), experto entrevistador (Debriefing Expert), guía canino (Dog Handler), oficial de prensa (Field Press Officer), oficial de primera línea (First Line Officer), oficial de apoyo

dos por el Consejo de administración de FRONTEX y deberá estar a disposición de la nueva Agencia para ser empleados en las operaciones conjuntas.

Su número será de un mínimo de 1.500 personas y obliga anualmente a los Estados miembros a poner a disposición de esta bolsa a un número concreto de guardias de frontera. La proporción de la aportación de cada país miembro se ha fijado en función de la contribución al presupuesto de la Unión. En el caso de España le corresponde aportar 111 efectivos.

Otra novedad importante en cuanto a recursos es la bolsa de especialistas en retornos, cuyo objetivo es prestar asistencia técnica y operativa a las operaciones de retorno llevadas a cabo por la agencia en cooperación con los Estados miembros y el tercer país de destino de los retornados.

La agencia también consideraba necesario contar con equipamiento técnico propio, tales como buques y aeronaves. Este deseo se ha visto cumplido en el nuevo reglamento, ya que contempla la posibilidad de que la misma adquiriera los costosos medios técnicos para emplearlos en sus operaciones conjuntas lo que implicará, llegado el caso, que el presupuesto se eleve exponencialmente.

Finalmente el recurso más anhelado por la antigua FRONTEX era la posibilidad del uso de datos personales para una mejor explotación de la información que se recogía vía operaciones conjuntas. Esta información puede ser muy valiosa en el ámbito de las investigaciones criminales, información que hasta la fecha se remitía exclusivamente al Estado miembro y a EUROPOL.

Sin embargo con el nuevo reglamento, la nueva agencia será capaz de procesar datos personales con el objeto de luchar más eficazmente no solo contra las redes de inmigración irregular sino contra cualquier tipo de amenaza que se haga presente en la frontera exterior de la Unión Europea reforzando así el concepto de seguridad integral en un espacio de libertad, seguridad y justicia.

Dado que la nueva agencia ha asumido la competencia para realizar, a iniciativa propia, operaciones conjuntas en cualquier Estado miembro se han diseñado dos mecanismos para ponerlo en práctica.

A nivel local, se contempla la posibilidad de mandar oficiales de enlace propios a un Estado miembro por un periodo determinado para que este aporte información de primera mano desde el lugar a evaluar. Este medio de control de carácter local se verá complementado por otro, EUROSUR, que es capaz de presentar una foto fija de la situación de una frontera exterior en tiempo real.

a FRONTEX (FRONTEX Support Officer), oficial de apoyo a FRONTEX despliegue y logística (FSO for Logistic and Deployment), oficial de gestión de información (FSO-FSC FIMO), experto en reseña y registro (Registration and Fingerprint Expert), experto en determinar la nacionalidad (Screener Expert), oficial de segunda línea de aeropuerto (Second-Line Airport Officer), experto en entrevistas de segunda línea (Second-Line Interview Expert) y oficial de detección de vehículos robados (Stolen Vehicles Detection Officer).

A nivel central se contará con un informe de vulnerabilidad de los Estados miembros sobre el mecanismo de control que contendrá toda la información obtenida por FRONTEX.

El informe de vulnerabilidad deberá evaluar el equipamiento, las infraestructuras, así como la situación en cuanto a recursos humanos y financieros de los que dispone el Estado miembro. También serán evaluados los planes de contingencia elaborados por el Estado miembro para hacer frente a posibles crisis. De este informe se harán unas recomendaciones al Estado miembro por parte del director ejecutivo de la nueva agencia, fijando en el mismo un plazo temporal para que las deficiencias sean subsanadas, en caso contrario se elevará un informe al consejo de administración de la agencia.

Pero a pesar de todas las medidas que se han puesto en marcha para proteger las fronteras exteriores, algunos países han considerado que era necesario mantener las fronteras interiores, activando en su caso los mecanismos que les proporcionaba la legislación europea.

Restablecimiento de las fronteras interiores del espacio Schengen

Son fronteras interiores⁷⁸ las fronteras terrestres comunes, incluidas las fronteras fluviales y lacustres, de los Estados miembros; los aeropuertos de los Estados miembros por lo que respecta a los vuelos interiores y los puertos marítimos, fluviales y lacustres de los Estados miembros por lo que respecta a los enlaces interiores regulares de transbordadores.

Según el código de fronteras de la Unión, la reintroducción del control fronterizo es una facultad de los Estados miembros. La Comisión podrá emitir un dictamen sobre la necesidad de restablecimiento de los controles interiores y su proporcionalidad, pero no podrá vetar tal decisión si la adopta un Estado miembro.

Los controles fronterizos interiores pueden restablecerse en los siguientes casos:

*Casos previsibles*⁷⁹: En el caso de acontecimientos previsibles, como por ejemplo los acontecimientos deportivos en los que sea necesario, se podrán restablecer con duración limitada a un máximo de treinta días o durante la duración previsible de la amenaza si dicha amenaza excede de treinta días.

Si fuere necesario, la reintroducción del control fronterizo puede prolongarse por periodos renovables de hasta treinta días. El plazo total no podrá exceder de seis meses.

⁷⁸ Art. 2.1 Reglamento (UE) 2016/399, del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2016 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) (texto codificado).

⁷⁹ Art. 25 y 26. Código de fronteras Schengen.

Es necesario que el Estado que pretenda restablecer los controles interiores lo notifique a la Comisión y a los demás Estados miembros con una antelación de cuatro semanas antes de la reintroducción prevista del control fronterizo, salvo que las circunstancias que dan lugar a la reintroducción del control fronterizo se conozcan con menor tiempo.

El Estado tendrá en consideración la repercusión de las amenazas para el orden público o la seguridad interior, incluidas las derivadas de los actos o atentados terroristas, y las amenazas relacionadas con la delincuencia organizada.

En el caso de Francia el restablecimiento de los controles persiste desde la declaración del estado de emergencia introducido en el territorio francés a raíz de los atentados terroristas de París, continuando con la celebración del campeonato de fútbol Euro 2016, el Tour de Francia, el estado de emergencia prolongado el 21 de julio de 2016, tras el atentado terrorista de Niza y actualmente están restablecidos los controles fronterizos en todas las fronteras interiores francesas hasta el 30 de abril de 2018 por persistencia de la amenaza terrorista⁸⁰.

*Casos que requieren una acción inmediata*⁸¹: Cuando sea necesario adoptar medidas inmediatas para responder adecuadamente a una amenaza, un Estado miembro podrá reintroducir el control en las fronteras durante diez días sin notificación previa. La Comisión y los Estados miembros deben ser informados inmediatamente de tales decisiones. La reintroducción puede prolongarse por periodos de hasta veinte días. El periodo global no podrá ser superior a dos meses.

*Casos en los que circunstancias excepcionales ponen en peligro el funcionamiento general del espacio Schengen*⁸²: En circunstancias excepcionales, cuando el funcionamiento general del espacio Schengen se vea amenazado por graves deficiencias persistentes relacionadas con el control de las fronteras exteriores y en la medida en que dichas circunstancias constituyan una grave amenaza para la política pública o la seguridad interior, el Consejo a propuesta de la Comisión, puede recomendar que uno o más Estados miembros decidan reintroducir el control fronterizo en todo o en partes específicas de sus fronteras interiores. Solo se aplicará esta medida como último recurso y como medida de protección de los intereses comunes en el espacio Schengen, cuando todas las demás medidas, en particular las contempladas en el artículo 21 del código de fronteras Schengen, sean ineficaces para mitigar la grave amenaza identificada.

⁸⁰ La situación actual del restablecimiento de controles en fronteras interiores se puede consultar en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf

⁸¹ Art. 28. Código de fronteras Schengen.

⁸² Art. 29. Código de fronteras Schengen.

Esta existencia de graves deficiencias en la ejecución del control de las fronteras exteriores debe identificarse por primera vez en un informe de evaluación elaborado de conformidad con el Reglamento 1053/2013, por el que se establece un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen. El Estado miembro interesado dispondrá de un plazo de tres meses para presentar un informe sobre la aplicación del plan de acción. Transcurrido este plazo, si la Comisión considera que la situación persiste, puede dar lugar a la aplicación del procedimiento previsto en el artículo 29 del código de fronteras Schengen cuando se cumplan todas las condiciones para ello.

Actualmente se ha aplicado este artículo 29 para restablecer los controles fronterizos interiores en base a una recomendación del Consejo de 7 de febrero de 2017, para prolongar temporalmente el control de las fronteras interiores en circunstancias excepcionales poniendo en peligro el funcionamiento general del espacio Schengen. Este restablecimiento es continuación de los que se venían realizando desde mayo de 2016⁸³ y estarán en vigor, de momento, hasta el 12 de mayo de 2018.

Actualmente, los controles en fronteras interiores que están establecidos por este motivo son: fronteras terrestres de Alemania con Austria y Dinamarca, de Austria con Eslovenia y Hungría; puertos daneses con conexiones de ferri a Alemania, puertos suecos en la región policial sur y oeste y el puente Öresund, y puertos noruegos con conexiones de ferri a Dinamarca, Alemania y Suecia.

Situación actual

Como hemos visto a lo largo del desarrollo de este trabajo los conceptos seguridad exterior e interior se han ido mezclando hasta llegar a confundirse.

En lo que respecta a la seguridad interior, y debido principalmente al empeño de los europeos de conseguir un espacio común en cuanto a libertad de movimientos de personas y de mercancías, se ha conseguido una verdadera política europea en este campo que ha dado lugar a la desaparición de las fronteras interiores.

Dentro de este espacio interior la seguridad se ha ido consiguiendo, en un primer momento, en base a acuerdos bilaterales y posteriormente mediante políticas e instrumentos europeos, como EUROPOL o FRONTEX.

EUROPOL casi ha conseguido ser una policía europea. Sin embargo le falta todavía dotarse de unidades ejecutivas que puedan actuar autónomamente en todo el territorio de la Unión, si bien para eso primero es necesario una política penal y procesal común y unificada.

⁸³ Recomendaciones del Consejo de 12 de mayo de 2016 y de 11 de noviembre de 2016.

FRONTEX está a punto de culminar la guardia europea de fronteras y costas que pueda atender las necesidades de refuerzo en las fronteras exteriores cuando surja una amenaza grave.

Sin embargo, en cuanto a la seguridad exterior y defensa, el camino todavía está por recorrer. En este punto pesa más la idea de soberanía de los Estados miembros que la seguridad global, tanto de Europa como del mundo.

La disponibilidad de defensa que le ha proporcionado la OTAN a Europa unido al bajo coste económico en relación con un sistema de defensa europeo propio, han hecho que una defensa europea con unas fuerzas armadas propias, aunque se haya intentado, a día de hoy no se haya conseguido y a corto y medio plazo no es probable que se materialice.

Uno de los ejemplos de la aproximación entre seguridad interior y exterior lo podemos observar en el tratamiento del problema de inmigración derivado de las crisis de Siria y Libia.

En el aspecto de seguridad interior la Unión Europea reacciona inmediatamente mediante operaciones marítimas de control de fronteras en el marco de FRONTEX (Poseidón en Grecia, Tritón en Italia o Indalo en España). Como este problema no se puede atajar solamente desde la vertiente interior, la Unión Europea ha recurrido también a las fuerzas armadas de los países miembros mediante la operación Sophia, desplegando también unas fuerzas navales en el Mediterráneo.

Entre estos dos tipos de operaciones, de FRONTEX y de las fuerzas armadas, hay una gran diferencia. Las primeras son financiadas casi en su totalidad por presupuestos de la Unión Europea a través de la agencia FRONTEX, mientras que la participación de las fuerzas armadas en las operaciones militares debe ser sufragada casi en su totalidad por los Estados miembros, a través del mecanismo Athena⁸⁴.

Otra diferencia radica en la voluntariedad de la participación. En las operaciones FRONTEX, aunque la participación es voluntaria, el nuevo reglamento ha fijado un contingente de reacción rápida y unos medios técnicos que hay que poner obligatoriamente a disposición de la agencia.

En las operaciones militares, es necesario que los Estados miembros, voluntariamente aporten los recursos necesarios para cada operación, lo que hace que en la práctica sea muy difícil conseguirlo.

Por lo tanto, a día de hoy la seguridad hay que considerarla de forma global. Europa debe caminar, desde el punto de vista de seguridad exterior, a un modelo parecido al de la seguridad interior que podríamos denominarlo el *Schengen de la defensa*.

⁸⁴ Financing security and defence military operations. (ATHENA).