

ESTRATEGIA DE SEGURIDAD DE LA UE Y ERTZAINZA. ANÁLISIS DE UNA DEMANDA

Francisco Javier INDA ORTIZ DE ZÁRATE

Bilbao

Resumen: la proyección de la Unión Europea sobre la realidad cotidiana de sus ciudadanos es amplia y, con la pretensión de garantizar el pacífico disfrute de los derechos y libertades de los ciudadanos que la integran, ha ido poniendo en marcha diversas iniciativas en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior. El presente artículo realiza un repaso de las actuaciones en vigor de la UE en el ámbito de la seguridad interior, para concluir que el cuerpo policial dependiente del Gobierno Vasco, la Ertzaintza, debe adaptar su funcionamiento a tales actuaciones, para garantizar la seguridad de los ciudadanos a los que da cobertura directa, y cooperar en red en pro de la seguridad del resto de la UE.

Laburpena: Europar Batasunak bere herritarren eguneroko errealitatearen gain egiten duen proiektzioa zabala da eta osatzen duten hiritarren eskubideen eta askatasunaren gozamen baketsua bermatzeko, Justizia eta Barne gaietan zenbait ekimen jarri ditu martxan. Artikulu honek Europar Batasuneko barne-segurtasun arloan indarrean dauden jokaeren berrikuste bat egiten du, Eusko Jaurlaritzapean dagoen polizia-kidegoak, Ertzaintzak hain zuzen ere, jarduera hauetara egokitu beharko duela bere funtzionamendua esateko, estaldura zuzena ematen dien herritarren segurtasuna zihuratuz eta lankidetzan jardunez gainontzeko EBaren segurtasunaren alde.

Résumé : L'implication de l'Union Européenne dans la vie quotidienne des citoyens est très importante et, dans le domaine de la Justice et des Affaires Intérieures, des différentes initiatives sont mises en marche pour garantir l'exercice pacifique des droits et des libertés des citoyens. Cet article mène un examen des activités de l'Union Européenne dans le domaine de la Sécurité Intérieure, pour conclure que le Corps de Police du Pays Basque, l'Ertzaintza, doit adapter son fonctionnement aux telles activités pour garantir la sécurité des citoyens auxquels il protège, et coopérer en réseau en faveur de la sécurité de toute l'Europe.

Abstract: The European Union has important implications for the daily reality of citizens, and diverse initiatives in Justice and Interior Affairs have been developed in order to guarantee the peaceful exercise of their rights and liberties. This article reviews the activities of the European Union in the field of Interior Security, and concludes that the Basque Country Police Force, the Ertzaintza, must adapt its action to these activities in order to guarantee the security of the citizens to whom it protects, and to cooperate, networking, in favour of the whole European Union.

Palabras clave: Criminología, Policía, Unión Europea, Seguridad Interior, Seguridad Ciudadana.

Gako hitzak: Kriminologia, polizia, Europar Batasuna, barne-segurtasuna, herritar-segurtasuna.

Mots clev : Criminologie, Police, Union Européenne, Sécurité Intérieure, Sécurité des citoyens.

Key words: Criminology, Police, European Union, Interior Security, Citizen's Security.

INTRODUCCIÓN

Hace unos días que un buen amigo mío recordaba que hace ya casi 60 años que Schuman sentara las bases para una “federación” europea capaz de posibilitar el pacífico disfrute de derechos y libertades por parte de los ciudadanos que la integran. Un hito importante, habida cuenta de que el reciente conflicto bélico –la 2ª Guerra Mundial– había afirmado, primero, la política de bloques y, posteriormente, la idea de los Estados Nación. Pero el siglo avanzaba y con él las sucesivas crisis industriales; cae el Muro de Berlín; el modelo de mercado que hasta ese momento se había defendido va perdiendo protagonismo; desaparece la antigua URSS; comienza la aceleración del desarrollo de la actual Unión Europea (UE); y, casi a la vez, tiene lugar un conflicto bélico en el entorno de la vieja Europa, el conflicto en la antigua Yugoslavia, y otro en el exterior, la I Guerra del Golfo; la UE debe priorizar entre ampliación y profundización; y, comenzado el tercer milenio, la situación no daba más de sí aunque los ciudadanos no tuvieran una percepción clara de la gravedad de los problemas. Es entonces cuando, consolidada ya la UE en un claro avance sobre la idea primigenia, aunque con resistencias, todos los Estados Miembros (EM) han ido cediendo “a Bruselas” parcelas comunes de decisión. Los ataques del 11 de Septiembre de 2001 en Estados Unidos marcan el inicio de la 2ª Guerra del Golfo y suponen, para el resto del mundo, el banderazo de salida de un nuevo tipo de conflicto asimétrico en el que un terrorismo globalizado en red adquiere un importante protagonismo.

Mientras tanto, en la C.A. del País Vasco, por más que la redacción del vigente texto estatutario –Ley Orgánica que, a pesar de su parcial incumplimiento por la Administración del Estado Español, data ya de 1979– no anticipase en términos competenciales la existencia de la UE (como en otros casos, todo hay que decirlo), ésta es hoy una realidad presente en casi todos los ámbitos de nuestra vida ciudadana (moneda única, libre circulación de personas y mercancías, financiación comunitaria, etc.) a la que sociedad, normas y ciudadanos, nos hemos ido adaptando, por lo que no resulta fácilmente comprensible que de uno de ellos, de lo que se considera seguridad interior global europea (Espacios de Libertad, Seguridad y Justicia, recogidos en el Tratado de Lisboa) se continúe excluyendo sistemáticamente a la Policía Vasca o Ertzaintza, en tanto resulta un hecho incuestionable la presencia de la Ertzaintza como policía integral en el marco de seguridad de la UE, junto al resto de servicios policiales que –con diferente modelo, ámbito, dimensión y competencias– forman también parte de él.

Frente a la ya indiscutible globalización del fenómeno delictivo, la integración de la Ertzaintza en la estrategia de seguridad de la UE no es por tanto una mera cuestión de identidad sino –como hemos dicho, con el resto de servicios policiales de la UE y comenzando por los que le son más próximos– más bien de:

- Colaborar con el resto de integrantes de la Policía del País Vasco –las Policías Locales que dependen de los Ayuntamientos– en la prevención de los hechos delictivos en beneficio de los ciudadanos de la UE en general y de los de la C.A. del País Vasco en particular.
- Efectuar la neutralización y desarrollar la investigación de la totalidad del espacio de los hechos delictivos que tengan lugar en la C.A. del País Vasco.
- Actuar en clave de apoyo al sistema de Justicia Penal.

- Servir, junto con las Policías Locales, de referencia policial en la C.A. del País Vasco tanto a la ciudadanía vasca como a cuantos ciudadanos comunitarios requieran sus servicios.

Además, el desarrollo de cualquier modelo complementario de cooperación policial pasa igualmente por la puesta en práctica de acciones cuyos verbos definitorios son, por ejemplo, compartir (impulsar recursos policiales en red), corresponsabilizar (utilizar medios, tecnologías y servicios, construidos entre todos para todos) e integrar (engarzar en red a todos los servicios policiales, tal y como ya recomendara la UE al Estado en 2005). Nada resultaría más anacrónico (y arriesgado) que afrontar el dinamismo de la actual delincuencia organizada con estructuras policiales piramidales que, con atuendos del siglo XXI, se rigen aún por principios del siglo XX.

Y, aunque hace escasas fechas que la Ertzaintza ha comenzado a trabajar en el Centro de Cooperación Policial y Aduanera (Comisaría Conjunta) de Hendaia, trataremos de exponer un panorama de la estrategia integrada de seguridad de la UE que nos permita dimensionar con claridad lo que tal hecho supone, así como el camino que queda por recorrer.

INICIATIVAS DE SEGURIDAD Y ENTORNOS DE INTEGRACIÓN

Llegados a este punto, y a la vista de las opiniones divergentes en relación a la cuestión a debate (en definitiva, si corresponde o no a la Ertzaintza participar en iniciativas de seguridad de la UE) parecen obligadas las preguntas que nos hacemos: ¿No basta con la conexión al Sistema de Información Schengen¹– al que, tras el Acuerdo en Junta de Seguridad de 14 de Junio de 1993, la Ertzaintza se conectó en 1997, no sin un cúmulo de recelos iniciales aún no totalmente superados– y la previsión de conectarse a la nueva versión SIS II²? (De Epalza & Iturrate, Consejo JAI (I): Asuntos de Interior, 2009) La respuesta, a la luz de las incidencias cotidianas, las demandas de la ciudadanía, la problemática institucional, las insuficiencias de seguridad y la evolución de la realidad europea, es no; no basta. Bueno, y con la presencia en el CCPA de Hendaia ¿No se cumple el resto de cuestiones demandadas? Pues no; no se cumple ¿Y en qué se traduce entonces concretamente la participación que se plantea? En lo concreto, la Ertzaintza, policía integral del País Vasco, debe participar– como otros

1. Definido en el Título IV del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de Junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, la República Federal de Alemania, Holanda y la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, de 19 de Junio de 1990. Está previsto que los países no-Schengen puedan conectarse al SIS en julio de 2011.

2. El 6 de Diciembre de 2002 el Consejo de la UE adoptó una Decisión (01/886/JAI (DOCE L 328/1 de 13 de Diciembre de 2001)) y un Reglamento (Reglamento (CE) n^o 2424/2001 del Consejo (DOCE L 388/4 de 13 de Diciembre de 2001)) decidiendo la sustitución del SIS por un sistema de segunda generación (SIS II). Tal decisión, sustentada en diferentes fundamentos de derecho, se hizo necesaria al utilizar el sistema en materias tanto del “primer pilar” (visados, asilo e inmigración) como del “tercer pilar” (cooperación policial y judicial) encargando su desarrollo a la Comisión Europea. Surgen entonces las cuestiones de nuevos accesos al Sistema (EUROJUST para la Euroorden y EUROPOL) habida cuenta de las nuevas categorías de datos incluidas y las nuevas funcionalidades que lo convierten de una alternativa a la ausencia de fronteras interiores a un sistema “todo terreno”. (Barbe & Boullanger, 2002).

cuerpos policiales y, más específicamente, como aquellos cuya presencia ha sustituido en la C.A. del País Vasco– en:

1) Políticas relacionadas con la libre circulación de personas (visados, asilo³ (De Epalza & Iturrate, Consejo Informal de Justicia y Asuntos de Interior (II): migraciones, asilo y justicia, 2009), inmigración, controles de fronteras exteriores, FRONTEX, etc.) en las que los servicios policiales del Estado –tan celosos siempre de su exclusividad competencial– se han mostrado claramente insuficientes, con las consecuencias que ello ha tenido para la ciudadanía y los servicios sociales⁴ (De Epalza & Iturrate, Consejo Informal de Justicia y Asuntos de Interior (II): migraciones, asilo y justicia., 2009).

2) Prevención y lucha contra el racismo y la xenofobia.

3) Cooperación Policial:

3.1 Convenio EUROPOL⁵.

3.2 Integración en los Puntos Nacionales de Contacto – PNC:

- a) Red Europea de Prevención de la Delincuencia.
- b) Funcionarios de Enlace.
- c) Intercambio de información UE/Rusia.
- d) Envío de muestras de sustancias controladas.
- e) Cooperación policial en la lucha contra el terrorismo.
- f) Investigación de delitos de genocidio y crímenes de guerra.
- g) Red Europea de Protección de Personalidades.
- h) Seguridad en partidos de fútbol internacionales.
- i) Cooperación en materia de Seguridad Privada.
- j) Red de Prevención y Lucha contra la corrupción⁶.

3. Para 2012 está prevista la puesta en marcha de un Sistema Común de Asilo organizado bajo el principio de solidaridad, en el sentido de un reparto equitativo de los refugiados; a pesar de que tal posibilidad de reparto suscita dudas en tanto en cuanto, hasta el presente, el Estado Español se ha mostrado incapaz de llevarlo a cabo internamente en una cuestión socialmente tan “viva” como los Menores Extranjeros No Acompañados (MENA).

4. Existen iniciativas, como la Red de Informadores en el ámbito de la trata de seres humanos, por ejemplo, que deben estar abiertas a todos los implicados en la erradicación del problema.

5. A partir del Título VI del tratado de Maastricht se creó la Oficina de Policía Europea a través del Convenio EUROPOL (www.europol.eu.int). Desde entonces ha sido revisado, enriqueciendo las funciones de EUROPOL, en varias ocasiones. Aunque por el momento el nuevo marco jurídico ha entrado en vigor el 1 de Enero de 2010, será el Artículo III-276 del TCE el que finalmente amparará su marco de actuación; la cuestión fundamental a debate será si el modelo, para sus más de 600 funcionarios, será el de una policía judicial europea o el de una policía de investigación criminal europea.

6. Decisión 2008/852/JAI del Consejo de la UE que, además de las autoridades nacionales de los EM, integra a la Comisión, EUROPOL y EUROJUST en la iniciativa.

3.3 Cooperación policial NO operativa.

a) Grupo Operativo de Jefes de Policía – ECPTF.

- Proyecto ATLAS: integrado por 34 Unidades de Intervención Policial de 29 países –a los de la UE se han sumado Noruega y Suiza– ha sido impulsado por la ECPTF e integra grupos tácticos (barcos, aeronaves, edificios o transportes) y grupos no tácticos (infiltración) con el objetivo de mejorar la eficacia de las unidades especializadas en sus intervenciones de alto riesgo y, llegado el caso, recibir el apoyo que sea preciso.
- Proyecto “Child Sexual Abuse Anti-Distribution Filter” – CSAADF: arranca bajo la guía del ECPTF durante la presidencia holandesa de la UE en 2004, como resultado del grupo de trabajo COSPOL (Cospol Internet Related Child Abusive Material Project).
- Proyecto “Civilian Police Program” – CIVPOL: bajo la presidencia holandesa en 2004, y con el apoyo del Departamento de Estado de los EE.UU., se pone en marcha un programa orientado a la asistencia a países extranjeros en operaciones de estabilización y programas de paz y seguridad, a través del soporte operativo a la reestructuración de servicios policiales, etc.

b) Academia Europea de Policía – CEPOL (Bramshill – GB)

- Proyecto “European Police Learning Net” – EPLN: soportado en el “host” de la Academia de Policía de los Países Bajos.
- Proyecto “European Police Knowledge Net” – EPKn

c) Intercambio de Alumnos de Centros de Formación Policial.

4) Cooperación Judicial en Materia Penal⁷. Desde un punto de vista policial, más específicamente en (De Epalza & Iturrate, Consejo JAI (I): Asuntos de Interior, 2009):

4.1 Equipos Conjuntos de Investigación.

4.2 Entregas Vigiladas de Detenidos.

4.3 Intervención de Comunicaciones.

4.4 Criterios Comunes de Obtención y Reconocimiento de Pruebas en Materia Penal (tanto de las obtenidas en tiempo real como de las susceptibles de estudio o ensayo).

7. El Protocolo de Asistencia Jurídica Mutua fue firmado en 2001 y, a día de hoy, todavía existe un retraso en su aplicación por nueve de los EM. Para ampliar este apartado ver CUENCA VALDIVIELSO, J.C. “Evolución de la Cooperación Judicial Penal en la UE” en HARLAX “Revista Técnica del Ertzaina” núm. 52 pp. 165-193 (2009).

5) Cooperación Reforzada

5.1 Cooperación Policial derivada del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (GARCÍA -JOURDAN, 2005) (CONSEJO, 2001) en iniciativas diferentes a la conexión al Sistema de Información Schengen (SIS y su ampliación al SIS II)⁸ tales como:

- a) Asistencia Mutua, Prevención e Investigación (Aptos. 1-3 del Art. 39).
- b) Vigilancia Transfronteriza⁹ (Art. 40).
- c) Persecución “en caliente”¹⁰ (Art. 41).
- d) Comunicación de Información Preventiva (Art. 46).
- e) Información Control Fronteras (Art. 7).
- f) Funcionarios de Enlace (Arts. 47 y 125).
- g) Entregas Vigiladas (Art. 73).
- h) y, más específicamente, la intensificación de la cooperación policial en las regiones fronterizas sobre la base de acuerdos bilaterales (Apdo. 4 del Art. 39); dentro de estos Acuerdos Bilaterales de Cooperación Transfronteriza tal cooperación se materializará previa declaración del Ministerio del Interior, a través de la integración de la Ertzaintza en la Comisaría Conjunta (CC) – estructura que más tarde ha sido sustituida por los Centros de Cooperación Policial y Aduanera (CCPA) – en las funciones de:
 - Coordinación, comunicación y apoyo.
 - Otras funciones operativas limitadas.

8. La previsión de puesta en marcha del SIS II para Septiembre de 2011 tropieza con dudas presupuestarias, cuestiones vinculadas a su viabilidad técnica, implicaciones jurídicas y aspectos relativos a la integración de todos los países. Por esta razón se baraja mantener el actual sistema y, por un lado, realizar mejoras de SIS/SIRENE para una más efectiva protección de los menores y, por otro lado, añadirle una recopilación de datos biométricos (lo que se conoce como SIS+RE) que estarían en funcionamiento para el segundo semestre de 2012. Para ampliar este apartado ver RESA M.J. “Schengen” en HARLAX “Revista Técnica del Ertzaina” núm 52, pp. 125 -163 (2009)

9. El Consejo de la UE adoptó en junio de 2002 una Decisión (9429/02 ENFOPOL 78 COPEN 33 COMIX 373) posibilitando la ampliación de la utilización de esta técnica: la vigilancia puede extenderse sobre personas susceptibles de conducirnos hacia los sospechosos y el listado de infracciones fue ampliado, sobre todo, en relación a la inmigración clandestina y el terrorismo (Barbe & Boullanger, 2002).

10. La Persecución “en caliente” sigue siendo una medida innovadora ya que incluso el TCE en su Art. III – 277 tiene una redacción más genérica: “Una ley o ley marco europea del Consejo fijará las condiciones y límites con arreglo a los cuales las autoridades competentes de los Estados miembros mencionados en los Artículos III-270 y III-275 podrán actuar en el territorio de otros Estado miembro en contacto y de acuerdo con las Autoridades de dicho Estado. El Consejo se pronunciará por unanimidad previa consulta al Parlamento Europeo” (Ministerios de AA.EE. y Cooperación, 2004).

5.2 Cooperación Policial derivada del Tratado de Prüm, en la que, además de la interconexión a ficheros de ADN, Huellas¹¹, Vehículos y sus Titulares¹², la Ertzaintza debe también participar en el resto de iniciativas, tal cuales son:

- Medidas de Transmisión de Información.
- Lucha contra la Inmigración Ilegal.
- Intervenciones Policiales Conjuntas (este tipo de actividades ya había dado comienzo con los “Joint Investigation Teams” – JIT o “Equipos Conjuntos de Investigación” de EUROPOL y con ATLAS).
- Asistencias en Accidentes Graves y Catástrofes.
- Formas Específicas de Cooperación previa petición.
- Medidas ante peligros inminentes.
- Policías del Aire.

En definitiva, hablamos de una integración real de la Ertzaintza, conforme al “Programa de la Haya” de Marzo de 2005, en lo referente a todas las iniciativas de Cooperación –por supuesto, en primer lugar, las de naturaleza Operativa– que pretenden reforzar el espacio de libertad (ciudadanía, asilo e inmigración,...), seguridad (intercambio de informes, lucha contra el terrorismo, PNC, EUROPOL,...) y Justicia (equipos conjuntos, evidencias,...) así como las relativas a la Cooperación Reforzada (Acuerdo de Schengen, Tratado de Prüm,...) y las de naturaleza NO Operativa (ECPTF, CEPOL,...).

UNA EVOLUCIÓN A DOS VELOCIDADES: EL PRECEDENTE DE LOS MOSSOS D’ESQUADRA.

La Resolución de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (publicada en el BOE de 9 de octubre de 2007) por la que se dispone la publicación de la Declaración elaborada por el Ministerio del Interior en cumplimiento de lo dispuesto en el Art. 1 del “Convenio de Cooperación Transfronteriza en materia policial y aduanera entre el Reino de España y la República Francesa”, hecho

11. A este respecto resulta fundamental trabajar en la Acreditación de los Laboratorios responsables del estudio de este tipo de evidencias de modo que exista una garantía procesal uniforme. Suecia y España plantearon una iniciativa con vistas a la adopción de la Decisión Marco (DM) del Consejo sobre acreditación de actividades de Laboratorios Forenses (2009/C 174/03 DOCE 28.07.09 C 174/7 y 8). En el Consejo de Asuntos JAI celebrado en Luxemburgo el 23.10.2009 se alcanzó un nuevo Acuerdo al respecto. El 05.12.2009 (2009/C 296/1 DOCE 05.12.2009) se publicó una Resolución del Consejo de 30.11.2009 relativa al intercambio de resultados de análisis de ADN, estableciendo para ello el Conjunto de Normas Europeo (ESS) y más tarde (2009/L 322/14 DOCE 09.12.2009) la DM de 30.11.2009 sobre Acreditación de prestadores de servicios forenses que llevan a cabo actividades de laboratorio (referidas a ADN y datos dactiloscópicos). Hay que añadir que a día de hoy la Unidad de Policía Científica de la Ertzaintza cuenta con tal acreditación ante la ENFSI (Red Europea de Laboratorios Forenses) en ambos campos.

12. En la actualidad, y más como consecuencia del procedimiento sancionador en el ámbito de la Seguridad Vial que por consideraciones de otro orden, la Ertzaintza está en conexión con este fichero denominado EUCARIS – Prüm.

“*ad referendum*” en Blois el 7 de Julio de 1998, recoge que “*el Cuerpo de Policía de la Generalidad de Cataluña – Mozos de Escuadra– constituye en el ámbito de sus competencias, servicio competente por la parte española para la ejecución y aplicación del Convenio*” (sic). Algún tiempo después se propuso abrir la misma vía para la Ertzaintza, declinando el Departamento de Interior tal ofrecimiento pues en modo alguno se satisfacían con él las necesidades policiales planteadas por aquel.

No será hasta el último trimestre de 2009, siendo el PSOE titular de la cartera de Interior tanto en el Gobierno del Estado Español como en el Gobierno Vasco, cuando se acuerde seguir el mismo itinerario y, como consecuencia, una Resolución de naturaleza similar del 27 de Enero de 2010 (publicada en el BOE de 3 de Febrero de 2010) señale que el “*Cuerpo de Policía del Gobierno Vasco – Ertzaintza constituye en el ámbito de sus competencias, servicio competente por la Parte española para la ejecución y aplicación del Convenio*” (sic).

Según el “Convenio de Blois” (BOE 18 Sep. 2003) las Comisarías Conjuntas, constituidas como Centros de Cooperación Policial y Aduanera¹³, tienen como cometidos operativos (Art. 5):

- Luchar contra la inmigración irregular (Contribuir a la preparación y entrega de extranjeros Art. 7).
- Vigilancia sobre la delincuencia fronteriza (Coordinación de medidas conjuntas de vigilancia fronteriza Arts. 7 y 10).
- La prevención de las amenazas contra el orden público (Art. 10).
- La actuación frente a los tráfico ilícitos.
- La ayuda para la preparación y apoyo de las vigilancias transfronterizas y persecuciones “*en caliente*” (Art. 7).
- Recoger e intercambiar información policial y aduanera (Arts. 6 y 10); en algunos casos, con intercambios privilegiados (Art. 9).
- Los agentes actuarán como Funcionarios de Enlace (Art. 11 y Art. 47 del CAS).
- Conocer expedientes con dimensión transfronteriza que les afecten (Art. 12).
- Participar en investigaciones comunes y vigilancia de manifestaciones públicas (Art. 12) y además (Art. 13):
- El intercambio de datos estadísticos
- La actualización de esquemas de intervención común para situaciones que requieran coordinación.
- Elaborar planes comunes de investigación.

13. El Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Centros de Cooperación Policial y Aduanera Hispano-Franceses fue aprobado mediante Resolución de la Secretaría de estado de Seguridad de 25 de Noviembre de 2004.

- Las Patrullas “Mixtas”.
- Los ejercicios fronterizos comunes.
- Atender necesidades de cooperación en función de manifestaciones previstas o evolución de distintas formas de delincuencia.

En definitiva, y como señalábamos en el apartado 5.1 h), se trata de “funciones operativas limitadas”. Ciertamente, el inicio de las funciones de la Ertzaintza en Hendaia es el momento a partir del cual su trabajo debe servir, además, para una adecuada articulación de las relaciones personales y profesionales con los representantes del resto de cuerpos policiales allí presentes; pero, y seamos realistas, ello ha de acompañarse, inevitablemente y por motivos evidentes, de una reivindicación de su rol de policía integral también en dicho ámbito.

LAS CUMBRES HISPANO-FRANCESAS COMO FUENTES DE NUEVOS ASPECTOS DE INTERÉS

En el marco de las relaciones bilaterales, el 10 de Enero de 2008 se celebró en París la XX Cumbre Hispano-Francesa y, de entre los temas tratados, cabe reseñar algunos aspectos de interés en las Declaraciones firmadas.

- a) Inmigración. En su Apartado 3) señalan que desean impulsar la cooperación en las fronteras comunes; por un lado, la cooperación transfronteriza a través de sus cuatro Centros de Cooperación Policial y Aduanera (CCPA – CCPD en francés) (“muy eficaces”, como luego señalarán en el Apto. 7), y por otro lado, duplicando la frecuencia de sus Patrullas Mixtas Ferroviarias, sobre todo entre Bayona y San Sebastián,.....
- b) La lucha contra el tráfico de estupefacientes. Acuerdan crear equipos Conjuntos de Análisis y de Investigación Criminal, Grupos de Investigación Financiera mixtos y multidisciplinares, y la armonización de las prácticas de apresamiento de barcos entre otras cuestiones.
- c) Terrorismo. Creación de equipos permanentes franco-españoles con la finalidad de actuaciones preventivas antiterroristas conjuntas orientadas a la detección, identificación y localización de individuos susceptibles de apoyar o llevar a cabo acciones terroristas.

LA ARTICULACIÓN DE DIVERSOS PROGRAMAS DE ACTIVIDADES Y PLANES DE ACCIÓN

Los Programas de Actividades constituyen un método de desarrollo de ideas en áreas de interés priorizadas al objeto de que, en un plazo concreto, se pongan encima de la mesa las iniciativas que materialicen aquellas.

El Programa de Tampere (1999) fue más tarde sustituido por el Programa de La Haya (2004) (COMISION, 2006) y, finalizando éste, se está poniendo en marcha el Programa de Estocolmo 2010 -2014 aprobado por el Consejo Europeo de 10-11 de Diciembre de 2009 (De Epalza & Iturrate, Consejo Informal de Justicia y Asuntos de Interior (I): Seguridad, 2009) (De Epalza & Iturrate, Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, 2009).

El Programa de La Haya centró sus iniciativas en la actividad policial y de aduanas, la cooperación en materia de derecho civil y penal, asilo y migraciones, visados y control de fronteras exteriores, etc. y, sobre estas mismas líneas de actividad, el Programa de Estocolmo pretende impulsar una estrategia de intercambio de información policial y judicial basada en los principios de finalidad y proporcionalidad, abierta a la cooperación con terceros países –vecinos, socios y futuros candidatos– pero, con una marcada incidencia en la protección de datos y el respeto a la integridad de las personas; la investigación del delito organizado transfronterizo y las condiciones de detención de los presuntos autores de delitos; la lucha contra el abuso y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil, la ciber – criminalidad, la delincuencia económica y el tráfico de drogas; así mismo, considera fundamental impulsar la formación y organizar un entorno de gestión de la información de nivel europeo (SIS II, VIS¹⁴ y EURODAC¹⁵ por el momento (De Epalza & Iturrate, Cooperación Policial Transfronteriza, 2009).

Además existen Planes de Acción a nivel de la UE sobre cuestiones singulares, tal cual es el caso del ya revisado “Plan de Acción de la UE para Combatir el Terrorismo” de 17-18 de Junio de 2004 y que estaba orientado a la prevención y gestión de las consecuencias de ataques terroristas, así como a la protección de infraestructuras críticas. Y mientras el “Programa de La Haya” de Noviembre de 2004 invocaba la gestión integrada y coordinada de las situaciones de crisis en la UE con efectos transfronterizos, en Diciembre de 2005 el Consejo tomó la decisión de considerar prioritario el “Programa de Protección de Infraestructuras Críticas (EPCIP)”¹⁶. Esta iniciativa, en la que la Ertzaintza colaboró como servicio policial integral de implantación territorial en la C.A. del País Vasco, supuso la aportación con criterios uniformes de cuantos datos estaban disponibles sobre este tipo de infraestructuras¹⁷ (Daguzan, 2008); a nivel del Estado, la información se centralizó en el CNPIC (Montero & Zurita, 2008), dependiente de la Secretaria de Estado de Seguridad (y que mantiene estrecha relación con el CNCA); la cuestión se complicó a nivel de la UE cuando algunos EM, cuyas relaciones no fueron demasiado armoniosas en el pasado, comenzaron a cuestionar la conveniencia de facilitar a otros EM información de tal naturaleza e, incluso, cuestionando la seguridad de su depósito en común.

14. Está previsto que VIS se encuentre operativo en Diciembre de 2010 si los EM se encuentran preparados; SIS II, tras las pruebas realizadas en Enero de 2010, plantea a la Comisión la necesidad de decidir si continua los trabajos iniciados con la empresa adjudicataria u opta por el sistema alternativo al que ya hemos aludido anteriormente (SIS+ RE).

15. Está también previsto que EURODAC pueda ser utilizada a futuro para la lucha contra el terrorismo o delitos graves como el tráfico de drogas o de seres humanos, ya que en la actualidad este tipo de chequeos de huellas dactilares conlleva el intercambio de 26 solicitudes por parte del Estado interesado con el resto de socios de la UE.

16. Existen cuatro programas financiados por fondos comunitarios y vinculados con esta cuestión: VITA (Vital Infrastructures Threats and Assurance), ROBIN (prevención de ataques deliberados a infraestructuras de información y comunicaciones), ORCHESTRA (arquitectura geo- referenciada de gestión de incidentes críticos en la UE), y TRIPS (Transport Infrastructures Protection System).

17. El Programa Europeo de Protección de Infraestructuras Críticas identifica once sectores de IC (energía, instalaciones nucleares, TIC’s, agua, alimentación, salud, finanzas, transportes, industria química, espacio y laboratorios de investigación) que se dividen a su vez en 29 subsectores.

LA INTEGRACIÓN EN ONG A NIVEL DE LA UE

Con una cierta frecuencia va siendo conocido en el ámbito profesional la inquietud de tal o cual cuerpo de policía en impulsar una iniciativa de ámbito UE que facilite, primero, el conocimiento y la relación informal y obtenga, después, carta de naturaleza y financiación institucional en el momento en que es viable una clara aportación a la seguridad comunitaria en esa área.

Podemos así contemplar el caso de las Policías Europeas de Tráfico –hay otros como claro ejemplo de lo que mencionamos. Se trata de una organización no gubernamental que responde al nombre de TISPOL. A esa iniciativa concreta se sumaron al principio varios EM –ahora todos forman parte de ella– y, desde el Estado, la Guardia Civil de Tráfico. A día de hoy, siendo perfectamente posible la integración de la Ertzaintza –tan policía de tráfico en su territorio como la otra, puesto que de hecho la sustituyó– aquella veta la presencia de ésta apuntando que sólo cabe una representación por Estado (luego, el político de turno no tendrá mayor problema para organizar “conferencias estatales” y recabar el parecer de la Ertzaintza en cuestiones diversas). Dicen que hay quien considera pueril –y por ello no atribuible a un Estado– este trato a un cuerpo policial integral que, aún con menor dimensión, es titular en exclusiva de idénticas competencias en un área geográfica; más bien, creo yo, se trata de afanes personales de protagonismo ajenos a la realidad constitucional del Estado autonómico e impulsados por motivos que, a la hora de trabajar en favor de la seguridad vial –que es a lo que se está– nada tienen que ver con ella.

OTRAS INICIATIVAS

Bajo presidencia española de la UE, el pasado 21 de Enero de 2010 dio comienzo en Madrid una reunión de responsables de diversos órganos antiterroristas de la UE (CNCA-E, JTAC-GB, UCLAT-F, CTA-DK, NCTb-NL, GTAZ-D, CASA-I, OCAM-B, UCAT-P) al objeto de crear un Comité Europeo de Coordinación Antiterrorista. Su objetivo sería impulsar reuniones de analistas para trabajar sobre eventuales amenazas terroristas y elaborar un código de buenas prácticas en la lucha contra el terrorismo.

¿Cómo se articula esta iniciativa con las funciones del EUROPOL, o con las encomiendas de la UE a su Coordinador para la lucha contra el terrorismo, así como con las prioridades, objetivos y finalidades previstas, que éste ha definido, etc.? Habrá que ver cómo evoluciona esto, pero lo que sí es un hecho es que el CNCA no cuenta con una presencia permanente de personal de la Ertzaintza¹⁸-a diferencia de otros cuerpos– y que, en todo caso, ésta deberá compartir la información relevante, análisis y evaluaciones de amenazas terroristas, de las que disponga.

18. Hay que señalar que las declaraciones del titular de la cartera de Interior del Gobierno Vasco recogidas en diversos medios señalan unas veces que “no habrá presencia” y otras “que la Ertzaintza estará integrada” en el CNCA en un futuro próximo.

CONCLUSIÓN

A modo de conclusión hay que señalar que la actual situación es fiel reflejo de un enfoque de la seguridad ciudadana que, precisamente por su progresivo y rápido distanciamiento de los tiempos, en nada contribuye a garantizarla. Ello genera en los ciudadanos preocupación e inseguridad –y en ciertos lugares, edades y estratos sociales, hasta miedo– en la política, desencuentros y pérdidas de credibilidad, y en los votantes un cierto deseo de reorientación, de alternancia política, para materializar un cambio participativo en lo que consideran que no funciona y es atribuible a un concepto patrimonial y exclusivista– sólo parcialmente operativo por ello– de la seguridad. Y claro está, cuando hablamos de adaptarnos a las realidades y a los tiempos, cuando planteamos la integración de las Policías Autonómicas– de la Ertzaintza en este caso– en el mosaico de seguridad europeo lo hacemos por razones:

- *Geográficas*: la Península Ibérica cuenta a día de hoy con dos corredores geográficos terrestres principales de comunicación transpirenaica con Europa; y uno de ellos es a través de la C.A. del País Vasco. Así que, si la Europa sin fronteras, la del libre tránsito de personas y mercancías, tiene para algunos el inconveniente de que bajo este paraguas también se da el libre tránsito de la delincuencia, nada sería más lógico que dotar competencialmente al cuerpo policial desplegado sobre el terreno adyacente a la “frontera inexistente” de modo que resulte de utilidad frente a las manifestaciones delictivas que pretenden entrar...o salir.
- *Operativas*: en relación al espacio del hecho delictivo y en cuanto a los autores, la delincuencia organizada, cada vez más, es transfronteriza, cuando no globalizada; y cada vez más también, los resultados de la delincuencia transfronteriza se dejan sentir en Euskadi. Si se obstaculiza el uso de las herramientas que la UE ha diseñado para abordar el problema, vistos los antecedentes, mal futuro espera no sólo a su Policía integral sino también a la ciudadanía cuya seguridad está en manos de aquella.
- *Técnicas*: la conexión inmediata y sin dilación a sistemas de información en red no es consecuencia o requisito previo de nada o para nada –como los titulares de serias hipotecas democráticas se ocupan periódicamente de sacar a relucir– sino una necesidad para garantizar la seguridad ciudadana sin que existan riesgos sobrevenidos por falta de una información fluida y ágil. Ni se trata de filtrar la información a la que accede la Ertzaintza– a la que cabe aplicar ni más ni menos que el mismo tratamiento y achacar la misma problemática que al resto de fuerzas y cuerpos de seguridad– ni cabría entender reinterpretaciones de acuerdos al respecto entre el Departamento y el Ministerio del Interior por parte de quienes, manteniendo con respecto a ellos una relación de jerarquía y subordinación, tienen aún tan poca fe en el Estado autonómico que no ocultan una tendencia al monopolio de la información y a intentar una titularidad exclusiva de parte de la actividad policial, nada compatibles por cierto con garantizar adecuadamente la seguridad ciudadana.
- *Normativas*: la cooperación competitiva necesaria para afrontar en red los problemas cuya solución no está ni en un solo actor, ni en un solo punto de vista, requiere compartir medios; así lo entendió la UE y así lo recomendó hace ya tiempo (2005) en una de sus inspecciones anuales al Estado; con un resultado

ciertamente simbólico más que real. Quienes se aferran a lo que sea para no hacerlo –o hacerlo de modo insuficiente– cuando sería bien fácil reconocer la situación, colaborar y avanzar a pasos agigantados en la garantía de seguridad de los ciudadanos que nos pagan, no son conscientes siquiera del lugar que les reserva una Historia cuyos antecedentes más inmediatos no quedan aún muy lejos.

El TCE recoge en su Artículo III-271 Ap. 1 que “*La Unión desarrollará una cooperación policial en la que participen todas las autoridades competentes de los Estados miembros, incluidos los servicios de policía, los servicios de aduanas y otros servicios con funciones coercitivas especializados en la prevención y la detección e investigación de infracciones penales*”. Y en el Ap. 3 “*Una ley o ley marco del Consejo podrá establecer medidas relativas a la cooperación operativa entre las autoridades a que se refiere el presente artículo. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo*”. (Ministerios de AA.EE. y Cooperación, 2004)

Como dijo el Director de EUROPOL en la reunión del 1 de Octubre de 2009 celebrada en la sede de la Oficina Europea de Policía en La Haya, el futuro de la policía reside en la importancia creciente del tratamiento de datos y la coordinación en el ámbito policial.

- *Modelo de Seguridad*: cada vez que un aspecto de la seguridad “se nos escapa”, incrementamos los contratos de seguridad privada para intentar solventarlo– transgrediendo en ocasiones el marco de las funciones, cuando no la formación, de este tipo de personal subordinado a la seguridad pública– e invertimos gran cantidad de recursos, sobre todo económicos, en ello. Recursos que, desde la corresponsabilidad, pudieran tener una mejor orientación hacia la inversión en seguridad pública.

En el caso de la Ertzaintza resulta particularmente interesante la referencia a la Decisión del Consejo de la UE, de 28 de Septiembre de 2000, por la que se establece un procedimiento de modificación de los Apartados 4 y 5 del Art. 40, del Apartado 7 del Art. 41 y del Apartado 2 del Art. 65 del CAS. Básicamente se faculta a los Estados Miembros para variar la identidad de los denominados “agentes autorizados” y “ministerios competentes” cuando debido a cambios o reorganizaciones internas las citadas referencias dejen de ser exactas, sin necesidad de alterar la redacción del CAS.

En resumen, hay trabajo para todos los cuerpos policiales conforme a su marco competencial. Y éste – evitando un diseño ajeno al interés primigenio por la seguridad de personas y bienes así como de su pacífico disfrute de derechos y libertades –debe ser resultado de las funciones inicialmente encomendadas y posteriormente adaptadas en base al avance geopolítico, a la sensibilidad social, a la evolución tecnológica, al paso del tiempo y a otros muchos factores. En otro caso, nos estaremos alejando del ciudadano en ese binomio con el que nos comprometimos– cada cual desde su función– con la ciudadanía que nos paga, y que los servicios policiales anglosajones tan gráfica y oportunamente han recogido en el lema “proteger y servir”.

Y todo ello comenzando a hablar sólo de iniciativas vinculadas al ámbito de la seguridad interior, ya que la integración en otro tipo de actividades, o en las vinculadas propiamente a la dimensión exterior de la seguridad merecen un análisis por separado (Chevalier-Govers, 1999).

BIBLIOGRAFÍA

- BARBE, E. & BOULLANGER, H. (2002): *Justice et affaires intérieures dans l'Union européenne* (1ª ed.). Paris: La Documentation française.
- C. D. (2001): *El Acervo de Schengen integrado en la Unión Europea*. Luxemburgo.
- C. E. (2006): *Ejecución del programa de La Haya: el camino a seguir*. Bruselas: Comisión Europea.
- CHEVALIER-GOVERS, C. (1999): *De la Coopération a l'intégration policière dans l'Union Européenne*. Bruxelles: De Bruylant.
- DAGUZAN, J. (2008, Noviembre): La Protección de las Infraestructuras Críticas: Prioridades Estratégicas del s. XXI. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 53 - 69.
- EPALZA, C. de & ITURRATE, E. (2009): Consejo de Justicia y Asuntos de Interior. *Europa - Euskadi* (272), 22-24.
- EPALZA, C. de & ITURRATE, E. (Eds.) (2009): Consejo Informal de Justicia y Asuntos de Interior (I): Seguridad. *Europa Euskadi* (265), 21.
- EPALZA, C. de & ITURRATE, E. (Eds.). (2009): Consejo Informal de Justicia y Asuntos de Interior (II): migraciones, asilo y justicia. *Europa Euskadi* (265), 22.
- EPALZA, C. de & ITURRATE, E. (Eds.). (2009): Consejo JAI (I): Asuntos de Interior. *Europa Euskadi* (262), 23.
- EPALZA, C. de & ITURRATE, E. (Eds.). (2009): Cooperación Policial Transfronteriza. *Europa Euskadi* (266), 25.
- GARCÍA -JOURDAN, S. (2005): *L'émergence d'un espace européenne de liberté, de sécurité et de justice*. Bruxelles: De Bruylant.
- Ministerios de AA.EE. y Cooperación, I. y. (2004): *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*. (1ª ed.). Madrid: Imprenta Nacional del BOE.
- MONTERO, A. & ZURITA, J. (2008, Noviembre). Gestión de la Seguridad en Atentados Terroristas de Gran Envergadura. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 29 - 51.