

La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea

*Félix Arteaga **

Tema: El Consejo de Justicia e Interior de la UE aprobó el 25 de febrero de 2010 una Estrategia de Seguridad Interior.

Resumen: El Consejo de Justicia e Interior aprobó el 25 de febrero de 2010 una Estrategia de Seguridad Interior de la UE. La aprobación del documento era una de las prioridades de la Presidencia española dentro del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y tenía como objetivos presentar los instrumentos disponibles para garantizar la seguridad y libertad de los ciudadanos europeos, desarrollar nuevos instrumentos y políticas y reforzar la cooperación policial, judicial, la gestión de fronteras y la protección civil.

Del análisis del documento se desprenden dos posibles interpretaciones de la estrategia: una finalista, por la que el efecto de la estrategia se agota en su propia aprobación, y otra instrumental, por la que la estrategia sirve para transformar la seguridad interior europea. Este ARI revisa los antecedentes de la Estrategia de Seguridad Interior, los contenidos aprobados y las omisiones que, en conjunto, hacen que el documento se parezca más a una declaración de intenciones que a una guía de transformación.

Análisis: Durante casi cuatro décadas, los Estados miembros de la UE han estado cooperando en Justicia y Asuntos de Interior (JAI). Siendo la seguridad interior una responsabilidad nacional (art. 72 TFUE), cada Estado potencia sus capacidades individuales recurriendo a marcos bilaterales, multilaterales, regionales o internacionales según sus intereses y prioridades de seguridad. La cooperación europea es uno de los marcos disponibles que ofrece a los Estados miembros mayor valor añadido, preservando siempre un carácter subsidiario porque son los gobiernos –y no la UE– quienes responden ante sus electores de la que seguridad que les prestan.

Durante mucho tiempo, esta cooperación JAI ha servido de laboratorio de ensayo para encontrar instrumentos y métodos de cooperación intergubernamental en marcos –al margen de la UE– como los de Trevi, Schengen y Prüm, cuyos logros se han comunitarizado después de mostrar su eficacia. Por su parte, la Comisión ha ido asumiendo el ejercicio de esas nuevas competencias comunitarias relacionadas con el control en las fronteras, el asilo, la inmigración y la cooperación judicial y, tras Lisboa, cuenta con dos comisarios, uno de asuntos de interior y otro de justicia, derechos fundamentales y ciudadanía y controla las agencias comunes. Un tercer grupo de instrumentos que coadyuvan a la seguridad interior se ha ido gestando dentro de la

* Investigador principal de Seguridad y Defensa, Real Instituto Elcano

Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), donde la cooperación intergubernamental se ha ocupado de la dimensión externa de materias como el terrorismo, la proliferación y las crisis internacionales incluidas dentro de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003.

La cooperación intergubernamental en materias JAI se remonta a la década de los años 70 y es tan antigua como la cooperación política europea –antecedente de la PESC–, aunque la existencia del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia no se reconoció hasta el Tratado de la UE aprobado en Ámsterdam, al mismo tiempo que la Política Europea de Seguridad y Defensa. Pese a ser una cooperación pionera en la UE y a que la creación de ese Espacio ha sido el gran objetivo del proceso de integración tras la unión económica y monetaria, la cooperación JAI no ha tenido la misma relevancia y protagonismo que el resto de la cooperación intergubernamental y se ha percibido como una política menor de la UE en comparación con las de asuntos exteriores, seguridad y defensa a las que alegremente se las considera como “políticas”, “comunes” y “europeas”, cuando no tienen mayores merecimientos ni logros que la anterior.

La cooperación JAI ha crecido en las áreas de intercambio de información y análisis de riesgos, en la armonización legislativa, en la cooperación transfronteriza y en la proyección internacional, entre otras, aunque su desarrollo sigue limitado por el predominio de la cooperación frente al de la integración, la limitada capacidad operativa de las instituciones europeas y por los déficit de ejecución de sus programas y planes de acción respecto a lo acordado (Jörg Monar, ARI nº 112/2009). La cooperación JAI ha ido perdiendo protagonismo y en el vigente Tratado de Lisboa figura en la parte correspondiente al Funcionamiento de la UE (TFUE) –antiguo Tratado de la Comunidad Europea– dentro de las políticas y acciones internas de la Unión y compartiendo sus competencias con la Comisión. En sentido contrario, la cooperación en asuntos de exterior y seguridad disponen de escarapate propio en el Tratado de la UE (TUE), tienen visibilidad en el entramado orgánico y político de Bruselas, disponen de un interlocutor – el alto representante para la PESC (Sr PESC)– y de órganos y personal para desarrollar unas políticas cada vez más intergubernamentales.

¿Cómo hacer para revertir esta situación de postergación de la seguridad interior, delimitar un espacio propio, reivindicar un reconocimiento a la altura del acervo acumulado y racionalizar los instrumentos disponibles? Al igual que en su día hicieron los responsables de la seguridad exterior, elaborando una Estrategia Europea de Seguridad para reivindicar a la UE como un actor global de seguridad en el entorno post 11-S, los responsables de la cooperación JAI decidieron en 2009 aprovechar el lanzamiento del Programa de Estocolmo para elaborar una Estrategia de Seguridad Interior (ESI).

Los contenidos presentes de la Estrategia de Seguridad Interior¹

Las estrategias comienzan exponiendo la visión del problema al que pretenden dar respuesta y la forma de hacerlo. La ESI presenta los esfuerzos realizados hasta el presente para mejorar la seguridad de los ciudadanos y de la UE, así como la persistencia de riesgos que la siguen poniendo en peligro. La ESI se presenta como una propuesta integradora de las estrategias actuales y de los enfoques conceptuales vigentes para que siga avanzando el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, ofreciendo principios y directrices para la acción futura. Para ello, analiza las amenazas y

¹ Doc. 5842/10 de 23 de febrero de 2010.

desafíos actuales, describe la respuesta a estos desafíos y enumera los principios y líneas estratégicas necesarias para elaborar un modelo de seguridad europeo.

Entre las amenazas comunes incluye el terrorismo, en cualquiera de sus formas, la delincuencia organizada y grave, la ciberdelincuencia, la delincuencia transfronteriza, la violencia y los desastres naturales o causados por el hombre y otros fenómenos. Entre los instrumentos desarrollados para facilitar la cooperación JAI se mencionan: los análisis de situación y de escenarios de riesgo; los mecanismos de respuesta, la creación de órganos como Europol, Eurojust, Frontex y el coordinador de la lucha contra el Terrorismo; normas como la orden europea de detención; bases de datos como los del Sistema de Información de Schengen y mecanismos de evaluación.

La ESI detalla exhaustivamente los principios y valores en los que se sustenta: respeto y protección de los derechos fundamentales, Estado de Derecho, privacidad, transparencia y rendición de cuentas, diálogo como medio de resolver las diferencias, confianza mutua, solidaridad... Se trata de principios y valores comunes a todos los modos europeos de cooperación que no haría falta afirmar si no fuera porque la cooperación JAI está permanentemente bajo la sospecha de quienes creen que la seguridad y libertad son objetos de un juego suma cero por el que los avances en un campo se hacen inevitablemente a costa de retrocesos en el otro. Finalmente, se proponen como líneas estratégicas de acción un enfoque amplio e integral de la seguridad interior, el control judicial y democrático de las acciones, el enfoque proactivo basado en la información, el desarrollo de un modelo integral de intercambio de información, la cooperación operativa y la judicial en asuntos penales, la gestión integrada de las fronteras, apuesta por la innovación y la información, la cooperación con terceros países (dimensión externa) y la flexibilidad para adaptarse a los desafíos futuros.

Junto a estos grandes contenidos, aparecen también algunas aproximaciones al concepto de seguridad interior: "como un concepto amplio y completo que se extiende a múltiples sectores con el fin de hacer frente a amenazas graves y a aquellas otras que tienen una repercusión directa en la vida, la seguridad y el bienestar de los ciudadanos incluidos los desastres naturales y los producidos por el hombre" y otra aproximación conceptual al modelo europeo de seguridad en el que intervienen elementos como los instrumentos comunes, junto con la voluntad, cooperación y solidaridad de los Estados miembros, la actuación sobre las causas de la inseguridad, la prevención y la interdependencia entre la seguridad interna y externa.

Los contenidos recogidos en la ESI no son novedosos porque se han ido elaborando dentro de los diversos programas y planes de acción que han acompañado a la cooperación en materias JAI. Incluso en sus aspectos de futuro, se encuentran más detallados en el Programa de Estocolmo que se pone ahora en marcha. Lo verdaderamente novedoso en la ESI es la presentación de los riesgos, instrumentos y principios de actuación en un documento único que tiene la finalidad política de servir de referencia para la visibilidad, legitimación y protagonismo del sector, poniendo en valor la contribución JAI al bienestar de los ciudadanos.

Los contenidos pendientes

Pese a tratarse de un documento destinado a la comunicación, la ESI no define suficientemente la atribución del ámbito de responsabilidad en el conjunto del sector. La Comisión, en su Comunicación al Consejo de junio de 2009 había pedido que la ESI clarificara qué ámbitos corresponden a las autoridades nacionales y cuáles a la Unión.² Sin embargo, la ESI elude hacerlo e incluso elude referirse a la “cooperación policial y judicial en asuntos penales”, que es la terminología acuñada en el TFUE para definir el ámbito de la nueva cooperación intergubernamental una vez comunitarizadas las demás materias. Por el contrario, la ESI emplea términos ambiguos que parecen atribuir a los ministros de Justicia e Interior la representación de toda la seguridad interior europea, y aunque la importancia de las autoridades nacionales JAI es palmaria, no son los únicos actores y existen dimensiones de la seguridad interior en las que pueden influir pero no controlar.

Tampoco se define con claridad de qué política se va a ocupar. Los ministros no dudan en afirmar que la ESI “establece la política común de seguridad interior de la UE”, una afirmación desmesurada porque no existe una política así definida en ninguno de los Tratados de la UE. El Tratado aprobado en Lisboa reconoce la existencia de “políticas” sectoriales sobre control de fronteras, asilo e inmigración e incluso las adjetiva como comunes en materia de visados, asilo e inmigración pero no menciona ninguna “política común de seguridad interior”, ni siquiera una “política de seguridad interior”, un término que también aparece en la ESI. La necesidad de emplear el término “política” para referirse a la cooperación policial y judicial está presente en el subconsciente colectivo del sector, pero hasta ahora ni los Tratados, ni los Consejos ni el mismo Programa de Estocolmo avalan la existencia de una “política común” (ese Programa habla de “políticas” de libertad, seguridad y justicia a las que las diferencia de las políticas generales de la Unión). Es cierto que la seguridad europea se divide en un entramado complejo de políticas y subpolíticas pero, a veces, el remedio de la simplificación es peor que la enfermedad de la complejidad.

La ESI no puede crear un modelo europeo de seguridad, aunque lo pretende, porque la seguridad europea está fragmentada y compartimentada en numerosos actores y dimensiones que no cesan de crecer. Frente a la expectativa de un “modelo europeo de seguridad”, la ESI presenta, en realidad, un modelo de cooperación intergubernamental en algunas materias de seguridad interior: un submodelo. Éste está bien recogido en la ESI pero no así, cómo va a relacionarse con el resto con el resto de actores y políticas, sean exteriores o comunitarias, que forman el verdadero “modelo” de seguridad interior, lo que genera dudas sobre su sentido estratégico. La ESI reconoce la interdependencia de la seguridad interior con otros sectores y se autodefine como complementaria de lo existente; sin embargo, no define, siquiera esquemáticamente, cómo se deben articular sus objetivos e instrumentos de cooperación con los del resto de actores implicados en la seguridad en cualquiera de sus dimensiones externas o internas. El Consejo Europeo, en el Programa de Estocolmo consideró que las políticas de libertad, seguridad y justicia deberían integrarse mejor en las políticas generales de la Unión, así como que debería existir un marco político único en materia de relaciones exteriores y que el nuevo alto representante y el nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior garantizan mejor la coherencia entre los instrumentos tradicionales de la política exterior y los de las dimensiones exteriores de la justicia, libertad y seguridad. Sin embargo, la ESI no menciona para nada al alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y de

² COM(2009) 262 final de 10 de junio de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, apdo4.

Política de Seguridad ni a la Secretaría General del Consejo ni a la Comisión –salvo en las disposiciones finales para pedirle que financie la estrategia–, ni mecanismos de coordinación existentes como el Grupo *ad hoc* de Apoyo (JAIEX) entre el Consejo JAI y la Comisión (RELEX).

Aunque las omisiones y la indefinición obedezcan a razones pragmáticas, como cumplir la agenda de la Presidencia o simplificar los mensajes, la ESI tendrá que definir en algún momento sus relaciones con el contexto externo si no quiere crecer sólo hacia adentro. Por un lado, agencias como Europol ya suscriben acuerdos operativos o estratégicos con terceros o coordinan su participación en las misiones civiles de la UE relacionadas con la reforma del sector de la seguridad (la formación y asistencia técnica en materias JAI a terceros). Por otro, aparecen nuevas misiones como la seguridad marítima (otra de las prioridades de la Presidencia, donde se trata de articular la participación de las marinas europeas a la Política Marítima Integrada de la UE) que se van añadiendo a la larga lista de asuntos de inmigración, terrorismo, crimen organizado y tráfico ilícito, donde la interdependencia obliga a integrar todos los planeamientos, culturas y capacidades de la UE. Del mismo modo, destaca la omisión del Servicio de Acción Exterior en un momento crítico donde se están perfilando sus competencias, roles y personal tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y donde la Comisión y Estados miembros están luchando por ganar posiciones.

Por otra parte, los ministros JAI delegan el desarrollo, supervisión e implementación de la ESI a un Comité Permanente creado en Lisboa (art. 71 TFUE) para la coordinación operativa de la seguridad interior –conocido como COSI–, lo que podía en su momento dar respuesta a las cuestiones pendientes. Sin embargo, es dudoso que la delegación funcione porque este órgano no tiene el nivel necesario para elaborar políticas o diseñar estrategias³ ni por el rango y procedencia de sus miembros (directores generales de policía) ni por su diseño pensado para el día a día de la coordinación operativa entre los Estados miembros (de hecho, la Decisión 16515/09 del Consejo de 27 de noviembre sobre el COSI que le excluye de funciones legislativas y de ejecución, sólo prevé la asistencia de representantes de Eurojust, Europol, Frontex u otros como observadores bajo invitación, con lo que también está pendiente de definir la relación operativa entre el COSI y las agencias de la Comisión). Durante la anterior Presidencia española del Consejo de la UE en 2002, fracasó la propuesta de dotar a la seguridad interior de un órgano que tuviera un nivel de atribuciones similar al del Comité de Política y Seguridad de la PESC/PCSD, el Consejo lo desestimó y las diferencias dejaron al COSI como está: creado y pendiente de definir sus propias funciones, otra de las prioridades de la Presidencia española. Como resultado, la definición de las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa en el ELSJ que corresponde al Consejo Europeo (art. 68 TFUE) se va a delegar a un órgano de nivel inferior, lo que pone de manifiesto la confusión entre los niveles estratégico y operativo del planeamiento en el ámbito JAI, una confusión alimentada por la práctica vigente en la mayoría de Ministerios de Interior y Justicia europeos, donde las contribuciones técnicas de los grandes Cuerpos operativos acaban imponiéndose a las de los responsables políticos debido a su mayor capacidad y medios de planeamiento. Que un órgano tenga que definir, supervisar y ejecutar sus funciones tras su creación no es un caso aislado porque hay una larga lista de instituciones JAI creadas a la espera de unos resultados prácticos que justifiquen su creación; y si el órgano precede a la función, es que la táctica prima sobre la estrategia.

³ Hugo Brady (2009), "Intelligence, Emergencies and Foreign Policy", Centre for European Reform, p. 27.

Planeamiento y estrategias, entre el pragmatismo y la transformación

Las estrategias son viables cuando sus autores saben articular fines y medios y pueden definirlos con autonomía. Los Estados miembros sí que tienen autonomía para fijar sus estrategias individuales –de interior o nacionales como recoge la ESI– y en ellas deciden qué esperan y qué aportan a la Unión de forma que ésta complemente sus capacidades y fines. También puede hacerlo la Comisión, que cuenta con agencias, recursos y objetivos propios y una estrategia para relacionarlos con terceros.⁴ Pero el Consejo JAI, en la medida que los objetivos y las contribuciones se deciden por cada Estado miembro, no puede garantizar que la ESI tenga un nivel de ambición elevado ni que funcione. Más que una estrategia en sentido estricto, sólo puede elaborar una guía de conducta para la cooperación entre Estados miembros que fije directrices morales y políticas –no vinculantes– sobre la forma en la que están dispuestos a trabajar juntos para afrontar los problemas de seguridad que se contemplan, pero no puede imponer objetivos no compartidos ni solicitar otros recursos que los voluntarios.

Las estrategias, en sentido estricto, sirven para liderar y transformar las políticas. La cooperación JAI se estrenó en el Consejo Europeo de Tampere con buen pie, identificando, primero, los problemas estratégicos a largo plazo: elaborando luego las medidas políticas para desarrollarlos y, finalmente, negociando los compromisos necesarios para hacerlos posibles. Una estrategia de arriba hacia abajo –transformacional– que puso en marcha los instrumentos y mecanismos que forman el acervo JAI. Pero, posteriormente, el método de planeamiento se ha ido invirtiendo y los objetivos estratégicos se fijan de abajo hacia arriba en función de los compromisos posibles, con lo que el planeamiento pierde su capacidad transformadora, como señala Roderick Parkes,⁵ o los instrumentos y capacidades disponibles se presentan como fruto de estrategias que no son tales –estrategias “furtivas” según Schroeder⁶– para mantener la sensación de que la cooperación progresa. Cualquier método de planeamiento tiene ventajas e inconvenientes y el Consejo JAI puede elegir un método u otro de elaborar estrategias en función de las circunstancias, pero tratándose la ESI de un documento de comunicación debería precisarse si se avanza hacia donde se quiere o se avanza desde donde se puede.

La ESI ofrece una aproximación al concepto de seguridad interior pero no puede suplir la falta de un concepto de seguridad en la UE que integre sus dimensiones interior y exterior. Pese a la reiterada afirmación de que la separación entre ambas dimensiones está desapareciendo, ni la UE ni sus Estados miembros han sabido traducir la convergencia en cambios conceptuales, orgánicos o políticos significativos. No es un problema atribuible exclusivamente a la cooperación JAI pero la ESI habla indistintamente de seguridad y de seguridad interior, como si ambos conceptos fueran similares, y no diferencia sus contenidos de los establecidos previamente por la Estrategia Europea de Seguridad ni contrasta sus responsabilidades con las del ámbito de la seguridad exterior.

⁴ Doc. 15446/05 aprobado por el Consejo JAI de 1 de diciembre sobre Estrategia para la dimensión exterior de justicia e interior.

⁵ Para una crítica a la metodología de planeamiento del Programa de Estocolmo, ver Roderick Parkes (SWP), *The Stockholm Programme: More than just a five year itch?*

⁶ “Strategy by Stealth? The Development of EU Internal and External Security Strategies”, Ursula Schroeder, *Perspectives on European Politics and Society* vol. 10, nº 4, 486-5005, diciembre 2009.

La ESI apuesta por un enfoque amplio e integral de la seguridad interior pero se limita a describir lo que es una coordinación horizontal de sus múltiples dimensiones y otra vertical de los distintos niveles de decisión, algo menos sofisticado y rupturista que el *comprehensive approach* adoptado para integrar las políticas de seguridad y defensa. En todos los casos es más fácil afirmarlo que llevarlo a cabo, porque un enfoque verdaderamente integrador sólo es posible a partir de una clarificación de competencias y éstas se encuentran “*centrifugadas*” por las distintas políticas de exterior y de seguridad común, de seguridad y defensa y las del espacio de libertad, seguridad y justicia.

Finalmente, una estrategia en sentido estricto tiene que definir claramente los medios con los que cuenta y la forma en la que se emplearán para conseguir los objetivos propuestos. La ESI hace un inventario de sus recursos políticos y técnicos pero, por un lado, no reconoce las limitaciones que esos instrumentos han evidenciado hasta la fecha y, por otro, no precisa los recursos materiales, tecnológicos y presupuestarios necesarios para una verdadera integración y racionalización de la seguridad interior de la UE, su prorrateo o su finalidad. Y una gran parte de las líneas estratégicas de acción como el control democrático y judicial, el enfoque amplio e integrador, el modelo de intercambio de información o la cooperación judicial en asuntos penales, sirven para detallar los objetivos más que para precisar cómo se conseguirán.

Conclusiones: La ESI tiene dos interpretaciones, una restringida y otra amplia. En la primera, la elaboración de la estrategia es un fin en sí mismo que se agota con su aprobación. Es una estrategia elaborada en clave de cooperación intergubernamental, dirigida a reforzar y mejorar el proceso de cooperación interno, a reivindicar un espacio de autonomía propio y el reconocimiento de los demás actores de seguridad. La mera existencia de la ESI, independientemente de sus contenidos, dará cobertura a cualquier próxima iniciativa que los Estados miembros deseen poner en marcha, sin tener que estar incluida en la programación quinquenal en curso y exista o no una política de seguridad interior. Tal y como se proponía su primer objetivo, la ESI cumple esa función de autoafirmación y reivindicación entre sus responsables y de comunicación con el resto de actores y ciudadanos de la UE.

En su segunda interpretación, la de la ESI como medio para llegar al fin de dinamizar, racionalizar e integrar el sector de la seguridad interior de la Unión, la ESI sólo ofrece aportaciones parciales. Centrada en el compartimento intergubernamental de la cooperación policial y judicial en asuntos penales, y aunque pueda influir en el resto de actores y competencias implicadas, la ESI no puede aportar soluciones globales ni crear un modelo de seguridad europeo. Dificilmente puede liderar la integración de un modelo si tiene dificultades para explicar cómo funcionará “su” parte del modelo y qué relaciones tendrá con el resto de actores y políticas que afectan a la seguridad interior, dentro y fuera de la Unión. Tampoco establece prioridades de riesgo o de actuación ni cuantifica los recursos necesarios para aplicarla. Interpretada de esta forma, la ESI no aporta mucho más de lo que venían haciendo sus Programas y Planes de Acción anteriores y su lanzamiento habría malogrado la oportunidad de racionalizar el sector utilizando la estrategia como una palanca de transformación.

La seguridad interior ya existe, y ahora sólo queda integrar la Estrategia de Seguridad Interior con la Estrategia Europea de Seguridad y con las numerosas estrategias sectoriales que han ido apareciendo. La cooperación policial y judicial en asuntos penales quiere convertirse en política pero está por ver si lo será, si será otra política más y cuáles de ellas quedarán bajo el control de los Estados miembros, de la Comisión o del

alto representante para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad. La respuesta a estos retos pasa por que el Consejo Europeo lidere de una vez por todas una reestructuración del sistema europeo de seguridad, racionalizando la redistribución de competencias y responsabilidades, una reestructuración similar a la que han puesto en marcha algunos países de la UE elaborando estrategias de seguridad nacional para lograr resolver a escala individual los mismos problemas a los que se enfrenta la Unión.

Félix Arteaga

Investigador principal de Seguridad y Defensa, Real Instituto Elcano