

La policía europea: ¿Un peligro para la democracia?

Heiner Busch (periodista), CILIP, Berna, Suiza

Wolfgang Kaleck, abogado, Berlín, Alemania, Presidente del Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein (RAV)

1. Evolución histórica de una estructura peligrosa: la cooperación policial en Europa

En menos de 20 años los poderes ejecutivos europeos o, mejor dicho, los ejecutivos de los Estados miembros reunidos hoy día en el Consejo de Ministros de Interior y de Justicia, han logrado desarrollar en la UE un complejo de instituciones policiales. Este se compone de un número continuamente creciente de grupos de trabajo político-policiales y unidades operativas. A ello se añade una oficina central, a saber, Europol, con sus bases de archivos de trabajo y su sistema de registro, el Sistema de Información de Schengen (SIS) con su central en Estrasburgo y el sistema de huellas digitales Eurodac. Se está creando un cuerpo de policía de fronteras común. Ahora mismo se está negociando un sistema de datos sobre visados. Ya se han hecho también propuestas de creación de una unidad de policía común para actuar con ocasión de manifestaciones. Bien es verdad que Europol todavía carece de competencias de intervención directa, pero se está discutiendo de firme, tanto sobre la concesión de facultades “operativas”, como sobre una ulterior ampliación del SIS. A principios de los años 90 para algunos Estados miembros era prácticamente impensable tener una central de policía nacional. Hoy asistimos a la construcción de un aparato policial cada vez más completo en el ámbito europeo.

Los inicios de la cooperación policial en la CE de entonces debemos situarlos a mediados de los años 70. Los Ministros responsables de la policía de los Estados miembros acordaron en 1975 la creación de un grupo de trabajo llamado TREVI (abreviatura de Terrorismo, Radicalismo, Extremismo, Violencia Internacional). El año siguiente se formaron bajo esta etiqueta inicialmente dos grupos de trabajo: TREVI I, que reunía a representantes de las policías políticas y servicios secretos nacionales. En el marco de este grupo de trabajo se construyó una red de oficinas de enlace. TREVI II se ocupó de asuntos relacionados con la formación y técnica policial. Debido a que la CE en aquel momento no tenía competencias en cuestiones de política interior y legislativa, TREVI se encontraba en un espacio totalmente incontrolado de cooperación informal de ejecutivos y policías, al margen de las estructuras propias de la CE. El Parlamento Europeo era para los ministros y sus grupos de trabajo un cero a la izquierda. La información sobre los diferentes encuentros, si es que existía, se limitaba a escuetas declaraciones de prensa.

TREVI fue revalorizado considerablemente a partir de mediados de los años 80, gracias a los proyectos relacionados con el mercado común de la CE. El grupo de trabajo, en su mayor parte informal, cuya única (aunque nada desdeñable) función era la colaboración de las policías políticas, se convirtió entonces en un centro de planificación política del futuro panorama policial y de política interior y de justicia de la UE. Aun así, el grupo permaneció al margen de las estructuras de la CE, no pudiendo tampoco ser controlado por los Parlamentos nacionales. Surgieron nuevos grupos de trabajo – entre otros, TREVI III en el campo de las drogas y la criminalidad organizada – así como un grupo de trabajo llamado TREVI 92, que debía llevar a cabo los preparativos para el mercado común policial. En el Tratado de Maastricht, que entró en vigor en 1993, la cooperación informal de TREVI fue elevada, sin más, al rango de tercer pilar de la UE (Justicia e Interior dentro de la Unión Europea). En esta colaboración intergubernamental el Parlamento Europeo seguía sin tener ni voz ni voto, sino que simplemente era informado. Fruto de este tercer pilar de la UE es, entre otros, la creación de Europol.

Igualmente en vistas al mercado único y la supresión de los controles en las fronteras comunes, cinco Estados miembros de la CE celebraron en 1985 el Acuerdo de Schengen. No se proyectaba únicamente la supresión paulatina de los controles en las fronteras interiores, sino también la negociación de “medidas compensatorias” principalmente policiales. El resultado de estas negociaciones fue el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 1990 – con el SIS como núcleo. El SIS es el primer sistema policial de procesamiento de datos gestionado por varios Estados conjuntamente, en el cual la policía de un Estado puede introducir datos que son recuperados automáticamente por la policía de otro Estado. Se trata de un sistema policial de búsqueda de personas

y cosas. Alrededor del 80% de las personas registradas son ciudadanos extracomunitarios, que son expulsados de la UE o que deben ser rechazados en sus fronteras. Por consiguiente, el SIS es en gran parte un instrumento policial para imponer las políticas restrictivas de la UE en materia de asilo y migración. El porcentaje de avisos para la detención y extradición de personas en busca y captura se sitúa aproximadamente en el 1-2%. Además, el sistema también contiene información para la vigilancia policial de personas (y vehículos), que no están acusadas de ningún delito, sino de las que simplemente se sospecha que son peligrosas por motivos, entre otros, de “seguridad nacional” y “orden público”. En 1995 el SIS se incorporó a la red informática. Al hilo del desarrollo del mismo que ahora se proyecta, se prevé, entre otras cosas, crear una nueva categoría de datos, la de los “violent troublemakers”.

Después de la firma del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen en 1990, el comité ejecutivo previsto en el mismo, con sus diversos subgrupos, se convirtió en un auténtico laboratorio de cooperación policial. Esto fue posible porque en la práctica estaba a salvo de cualquier control, por mínimo que fuese. El Parlamento Europeo no tenía ni voz ni voto, dado que Schengen constituía una cooperación multilateral, que, no obstante, acabó englobando a 13 Estados miembros de la UE, así como dos asociados (Noruega e Islandia). Los Parlamentos nacionales únicamente intervinieron en la ratificación del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen. La ulterior colaboración se mantuvo por debajo del rango de los tratados internacionales y, por tanto, sin intervención de ningún tipo de los Parlamentos. En los grupos de trabajo de Schengen se confeccionaron manuales destinados a normalizar el funcionamiento de la policía y de la policía de fronteras. Se probaron nuevos métodos. Existieron evaluaciones recíprocas. Hasta mayo de 1999 el comité ejecutivo aprobó unas 200 decisiones, que junto con el Acuerdo llenan 480 páginas en el Diario Oficial de la CE. Con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam todo el acervo Schengen fue trasladado a las estructuras de la UE – sin ningún recorte.

Si bien el Tratado de Amsterdam trasladó una parte de la cooperación en materia de política de justicia e interior – cuestiones de asilo y políticas migratorias, así como fronteras exteriores – al así llamado primer pilar, es decir, a las estructuras de la CE (formalmente los resultados de esta colaboración son ahora directivas y reglamentos), hasta el 2004, como mínimo, el Parlamento Europeo seguirá teniendo una función meramente consultiva. Por esta vía pudo pronunciarse p. ej. sobre Eurodac. Pero sus resoluciones sólo tienen naturaleza de recomendación para los Ministros reunidos en el Consejo. En el tercer pilar (derecho penal, policía) todo sigue igual que antes. Los Parlamentos carecen de una verdadera capacidad de decisión.

El Tratado de Amsterdam prevé, entre otras cosas, una ampliación de las competencias de Europol. Vale la pena entrar con más detalle en este elemento central de la cooperación policial en la UE. Los primeros proyectos para esta oficina, que tiene su sede en La Haya, datan de la época de la cooperación TREVI. Ya a finales de los años 80 se discutía aquí sobre la creación de una European Drug Intelligence Unit, con una red de funcionarios de enlace, que debían mejorar el intercambio de información y la coordinación de las policías en las investigaciones policiales anti-drogas. La cumbre europea celebrada en Luxemburgo en junio de 1991 dio luz verde a su creación, recibiendo ya entonces el nombre de Europol. Los Ministros de Interior y de Justicia de los Estados de la CE acordaron en 1992 – el Tratado de Maastricht, si bien había sido firmado, todavía no había entrado en vigor – la creación de una institución precursora de Europol llamada Unidad de Drogas de Europol, que no tendría ningún sistema de datos propio. Esta unidad empezó a funcionar en 1994. Fue proveída de fondos, se enviaron funcionarios de enlace, que estaban en permanente contacto con las jefaturas de policía nacionales y tenían acceso a sus respectivas bases de datos nacionales. Se empezó rápidamente con un amplio intercambio de datos por la vía rápida y sobre la base de sus respectivas legislaciones nacionales y de los tratados de asistencia judicial ratificados por los Estados miembros. La Unidad de Drogas coordinaba observaciones transfronterizas y controlaba entregas, con creciente entusiasmo. En julio de 1995 se firmó la Convención Europol, la base legal de la nueva autoridad. Fue criticada por muchas organizaciones de derechos civiles y de juristas europeas – debido a las facultades prácticamente ilimitadas de almacenamiento y transmisión de datos, la inmunidad penal total garantizada a los funcionarios de la nueva oficina, las disposiciones sobre protección de datos puramente retóricas, etc.

La Convención entró en vigor en octubre de 1999, lo cual supuso también el disparo de salida para poner formalmente en marcha el sistema de “archivos de trabajo” existente. Ya en el Tratado de

Amsterdam, que fue firmado en 1997 y entró en vigor en mayo de 1999, los gobiernos de los Estados miembros se habían puesto de acuerdo en ampliar las competencias de Europol y extenderlas al llamado campo “operativo”. A Europol no se le atribuyen facultades ejecutivas propias, pero se prevé que pueda inducir a las policías nacionales a llevar a cabo investigaciones, participar en grupos de investigación conjuntos llevando el mando y aportar sus conocimientos y datos. Se proyecta transformar la Convención en una simple resolución del Consejo, es decir, de los Ministros, para evitar los arduos procesos de ratificación por parte de los Parlamentos de los Estados miembros. En su caso también se podría elaborar un Reglamento. Se está a la espera de los resultados de la Convención que debe elaborar la nueva Constitución de la UE. Lo importante es que la modificación legal se lleve a cabo rápidamente – sin grandes debates parlamentarios. La historia de Europol es, en efecto, una excelente muestra de la escasa consideración que a los gobiernos de la UE les merecen el derecho y los procesos legislativos democráticos ordinarios.

Conviene constatar que dentro del tercer pilar los poderes ejecutivos europeos y, en particular, las autoridades policiales europeas han tomado la iniciativa. Empezaron mucho antes de los Tratados de Maastricht y Amsterdam con la cooperación en parte no regulada legalmente, que fue ampliada a través de los diferentes grupos de trabajo y la colaboración informal hasta su nivel actual. El predominio de los ejecutivos que ello produce va en detrimento de los derechos fundamentales. A falta de una Constitución europea que merezca este nombre, con un catálogo de derechos fundamentales exigibles por la vía judicial, y a falta de un procedimiento penal europeo, la policía aprovecha el vacío, para provocar hechos consumados. Surgen enormes bancos de datos difícilmente controlables. A través de archivos de análisis y la producción de análisis policiales propios se influye fuertemente en la política criminal de la Unión europea y se crea la imagen de lo que debe ser considerado enemigo (al respecto, véase el apartado 3). A través de la obtención de pruebas de forma no siempre transparente (por ejemplo, la entrega vigilada de drogas) la policía anula el procedimiento penal como mecanismo en el que todas las partes implicadas cuentan con idénticos medios y derechos. De esta manera, el procedimiento europeo justo (fair trial) está amenazado antes de nacer. Ni el Parlamento europeo ni los Parlamentos nacionales tienen suficientes competencias decisorias. Las autoridades judiciales nacionales han intentado no perder el paso con la creación de la oficina de enlace Eurojust. La batuta, sin embargo, la lleva la policía.

2. Prácticas policiales en la UE

La europeización de la policía no se limita a la creación de oficinas policiales centrales o a sistemas de datos que abarcan toda la UE, sino que también afecta a los métodos, aun cuando “únicamente” se trata de la cooperación de policías nacionales. De ello resulta una relación de tensión peligrosa para los derechos fundamentales en la UE entre la actividad policial a nivel nacional y europeo, que seguidamente queremos mostrar a partir de algunos ejemplos:

En el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen se estableció por primera vez que los Estados miembros deben llevar a cabo la vigilancia de las fronteras exteriores conforme a unos estándares comunes. El propio Convenio menciona estos estándares únicamente de forma general. Su definición la han llevado a cabo los poderes ejecutivos, mejor dicho: el correspondiente grupo de trabajo – antes del comité ejecutivo de Schengen y hoy del Consejo. La ejecución va a cargo de los correspondientes cuerpos de fronteras nacionales. Lo que esto tiene de europeo es, entre otras cosas, el banco de datos del SIS, que se aplica en el control. De esta forma, la policía de fronteras de un Estado miembro ejecuta resoluciones de expulsión en frontera que han sido adoptadas por otro Estado miembro. De forma conjunta se evalúa si un Estado reúne las condiciones previas necesarias para poner en práctica los estándares de control. Este tipo de evaluaciones conjuntas existieron por primera vez en 1994, antes de la entrada en vigor del Acuerdo, y, posteriormente, en 1997. En 1998 se creó un grupo permanente de trabajo sobre evaluación, encargado de este examen. De hecho, esto implica aumentar constantemente los mecanismos de control y vigilancia de las fronteras. Así, en 1997 la evaluación dio como resultado que no es posible impermeabilizar totalmente las fronteras. De ello, sin embargo, no se extrajo la conclusión de recomendar una política de inmigración más liberal y, ante todo, conferir derechos a los Sans-papiers, es decir, a aquellos que han conseguido superar la muralla de la fortaleza, pero que en su interior no tienen derechos. Por el contrario, el correspondiente grupo de trabajo

reclamó más personal y más técnica, para lograr el mayor acercamiento posible a unos estándares insostenibles.

En marzo de 2001 el Ministro del Interior alemán Otto Schily proclamó su exigencia de un cuerpo de protección de fronteras de la UE. Este plan crece y prospera, tal como lo demuestra, entre otras cosas, el plan de protección de fronteras que el Consejo ha elaborado después de la cumbre celebrada en Sevilla. Por el momento, todas las medidas adoptadas en esta dirección se mantienen por debajo del nivel que exigiría la elaboración de un instrumento jurídico europeo. Así, se prevé crear grupos de investigación de policía de fronteras conjuntos, enviar funcionarios de enlace de policía de fronteras a terceros Estados, llevar a cabo acciones de control a gran escala sobre determinadas rutas de inmigración, constituir un grupo de intervención rápida de policía de fronteras, etc. O sea, que el cuerpo de policía de fronteras es erigido a través de componentes multilaterales separados que posteriormente son reunidos en un todo. De forma sistemática se elude una discusión parlamentaria y el consiguiente debate público al respecto. Al final, desde el punto de vista legal, todo recibe la forma de un instrumento jurídico europeo.

Segundo ejemplo: Parece que la actuación de la policía en cuestiones de “orden público” apenas se europeiza. Las manifestaciones u otros acontecimientos de masas, como por ejemplo algunos partidos de fútbol, tienen lugar en un lugar determinado. Podría parecer que la cooperación transfronteriza únicamente entra en juego cuando dicho lugar se encuentra cerca de alguna frontera. Finalmente las experiencias de las manifestaciones de Gotemburgo y Génova nos han abierto los ojos.

La cooperación europea en este terreno, sin embargo, ya empezó a finales de los años 80. Con motivo del mundial de fútbol de Alemania en 1988, las autoridades policiales de los Estados miembros de TREVI enviaron a sus funcionarios de enlace y conocedores de la movida, que debían apoyar a la policía del lugar con consejos y acciones y facilitando información sobre eventuales hooligans. En 1996 se recogieron las formas de la colaboración en el marco de Schengen en un “manual” sobre cuestiones del “orden público”. Le siguió en 1997 a nivel de la UE una “acción común”, que reproducía casi textualmente el contenido del manual de Schengen.

Según éste, se debían crear en cada Estado miembro oficinas de contacto nacionales. Su trabajo consiste en reunir en el marco nacional informaciones y valoraciones sobre aquellos grupos que viajan para asistir a un determinado acontecimiento. Se deberá informar sobre el número de personas, sus rutas y paradas intermedias, los vehículos, peligrosidad que se les presume a las personas, etc. Los datos deberán enviarse a la oficina de contacto de aquel Estado, en el que vaya a tener lugar el acontecimiento. La presencia de funcionarios de enlace de las policías o servicios de seguridad in situ acaba de completarlo. Después de las protestas de Gotemburgo el Consejo ha confirmado nuevamente estas medidas. Actualmente existe un grupo de trabajo encargado de elaborar un proyecto detallado para el caso particular de las cumbres.

El intercambio de datos, hasta ahora, se lleva a cabo en su mayor parte a través de listas. A nivel nacional las policías han reunido sus datos para impedir la salida a personas “peligrosas”.

Próximamente tendremos listas y, eventualmente, inscripciones en el SIS referentes a “violent troublemakers”, en la jerga no policial los críticos de la globalización. De hecho, las presunciones de peligrosidad de la policía que subyacen a dichas listas difícilmente pueden ser demostradas judicialmente. Sin embargo, son suficientes para privar a las personas afectadas del derecho a la libertad de reunión y, naturalmente, de movimiento dentro de la UE. El grupo de trabajo proyecta conferir en el futuro también a Europol una función en este juego. Esto hasta ahora no era posible, ya que Europol sólo es competente cuando se sospecha la existencia de una estructura organizativa criminal o terrorista. Ahora se prevé que la Oficina Europea de Policía participe particularmente en el análisis y la valoración de los acontecimientos. Esto seguramente implicará que se creen las correspondientes bases de datos.

Lo que significa europeización también se demuestra, en tercer lugar, a partir de la práctica de la “entrega controlada”, sobre todo de drogas ilegales. Este método de la investigación encubierta es muy reciente. Ha sido empleado por las policías de la Europa Occidental y las autoridades aduaneras a partir de mediados de los años 80 y muestra claramente el cambio de los criterios de trabajo de la policía. Hasta aquel momento el éxito de la actividad policial consistía, sobre todo, en la realización de incautaciones lo más grande posibles. La correspondiente autoridad se podía fijar x kilos de cocaína como objetivo o sacarlo en la declaración de prensa. Tanto el éxito como las labores de investigación

que le antecedían, incluida la intervención de un comprador ficticio o informante, estaban limitados al ámbito nacional.

Por el contrario, la entrega controlada únicamente es posible a través de la cooperación transfronteriza. Consiste en que un transporte de sustancias estupefacientes no es incautado inmediatamente y las personas implicadas detenidas. Más bien, la policía deja que el transporte siga su camino bajo observación, incluso a través de fronteras, hasta su lugar de destino, e incluso entonces espera a que aparezcan compradores u otras personas de la organización objeto de sospecha. La meta no es nacional, sino que se comparte el éxito.

El procedimiento penal justo y propio del Estado de derecho se queda en la estacada. En el expediente de investigación, en el mejor de los casos, aparecerá una indicación de que una autoridad policial extranjera o precisamente Europol advirtieron de que un día determinado en un lugar determinado aparecería una persona con una determinada cantidad de drogas ilegales. Nadie puede determinar a posteriori si la incautación, que se produce al final de una serie de circunstancias vitales, es producto de una entrega controlada a través de varias fronteras. Tampoco se desprenderá del expediente de investigación cómo la policía del país, del cual partió el envío, fundó sus sospechas, si se infiltró un investigador encubierto entre los autores o si al inicio del transporte hubo una demanda ficticia – dicho claramente: un delito provocado. Lo último, según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo, tiene como consecuencia la nulidad de la acción penal. A través de la colaboración policial transfronteriza deficientemente documentada y poco transparente se obtienen o producen pruebas en contra de un sinnúmero de personas, sin que posteriormente los inculpados y acusados, sus defensas o los Tribunales puedan reconocerlo como tal para ser tenido en cuenta al menos a la hora de individualizar la pena.

El papel de Europol en este tipo de operaciones transfronterizas encubiertas, desde un principio se concibió como de coordinación. Esto es el motivo de estacionar funcionarios de enlace bajo un solo techo. Estos deberán conectar rápidamente con las oficinas implicadas de los Estados miembros, con lo cual se les atribuye un papel no sólo de coordinación, sino de dirección – que puede llegar eventualmente hasta la elección del lugar de destino de una entrega de droga, o a lo que puede ser calificado de Forum-Shopping, es decir, la policía escoge aquel lugar como lugar de detención y, con ello, previsiblemente de jurisdicción, en el cual los estándares procesales le son más favorables. De esta forma, la Justicia se convierte en un apéndice de la policía.

Lo mismo vale para la “simple” recogida e intercambio de datos. Especialmente fatal resulta, que la Convención Europol permita el almacenamiento de datos de forma muy variada (también de afectados, testigos, etc.), sin haber creado instrumentos de control y protección de datos eficaces. Los datos que son recogidos por Europol en el marco de un “análisis operativo” son datos-Europol, es decir, que únicamente pueden acceder a ellos los funcionarios Europol y nacionales implicados en un grupo de análisis. Influyen en procedimientos penales pero no pueden ser controlados judicialmente. En la Convención Europol se ha utilizado para ello un juego de manos: el recoger e intercambiar datos no se considera un acto que vulnera los derechos fundamentales. O sea, que Europol como central de datos hace ya tiempo que realiza tareas “operativas”, aun cuando no intervenga directamente en diligencias de investigación visibles – detenciones, registros, interrogatorios, etc.

La Oficina, con su actividad carente de transparencia, es peligrosa para el libre desarrollo de la sociedad en los Estados miembros de la UE. Esto no únicamente afecta allí donde Europol trabaja con datos relativos a personas, sino también cuando confecciona informes y “análisis estratégicos” sobre la situación de la criminalidad. El porqué y con qué medios una sociedad o una unión de sociedades actúa contra qué formas de criminalidad, que son definidas de forma distinta, es una cuestión básica que debe ser decidida de forma democrática. En la era de las autoridades policiales centrales en Europa y en los Estados nacionales esta discusión transcurre a un nivel cada vez menos público y democrático. Por el contrario, los ejecutivos facilitan a través de sus análisis e informes sobre la situación unas proposiciones, que son difícilmente rebatibles en discusiones posteriores.

Digresión: cambio cualitativo: la colaboración con los EEUU

Como si todo esto no constituyese suficiente amenaza para los estándares democráticos y aquellos propios del Estado de derecho en Europa, la colaboración y la asistencia judicial reforzada entre la

Unión Europea y los EEUU después del 11 de septiembre de 2001 amenaza nuevos males. La cooperación se extiende – igual que en el caso de las medidas anti-terroristas a nivel nacional y europeo – ampliamente hacia el ámbito de la criminalidad “corriente”. Se prevé intensificar el intercambio de datos, que generalmente circula en sentido único partiendo de Europa. Al cruzar el Atlántico la protección de datos se pierde totalmente por el camino. Los EEUU apenas practican la protección de datos, y frente a los poderosos aparatos de seguridad es imposible imponer un control eficaz. Se proyecta ampliar la colaboración policial con Europol y simplificar la asistencia judicial. Las consecuencias no sólo serán nefastas para los afectados sino para la cultura jurídica en Europa. En los EEUU se están reduciendo ampliamente los derechos de los ciudadanos y los acusados. Por eso también existe el peligro de que descendan los estándares europeos. Last but not least: Los Estados europeos han abolido la pena de muerte por razones fundadas. La asistencia judicial con los EEUU, sobre todo en el campo del terrorismo, en el futuro siempre traerá consigo el peligro de actuar como cómplice de un asesinato de Estado.

3. La fabricación de la imagen del enemigo

Las representaciones del enemigo y las visiones de un futuro amenazante desde siempre han tenido una importancia central para los aparatos represivos del Estado – militares, policía y, naturalmente, servicios secretos -. No sólo legitiman su misma existencia, sino también el mantenimiento de una especial vigilancia y disposición para la defensa, incluso en tiempos de normalidad. Los aparatos represivos estatales se alimentan, por un lado, de las imágenes del enemigo, que, por otro lado, reproducen a través de su actuación.

En la fase álgida de la guerra fría todos los Estados de la Europa Occidental cultivaban una imagen del enemigo claramente definida: el enemigo – ideológicamente personificada por el comunismo, militarmente en forma del Pacto de Varsovia – se encontraba al otro lado del Elba. La oposición interior aparecía como la quinta columna del enemigo exterior en el interior y, por consiguiente, era vigilada y perseguida por la policía política y los servicios secretos. La perspectiva de estados de emergencia, y la expectativa de levantamientos armados de la clase trabajadora infiltrada por comunistas, por otro lado, justificaban el mantenimiento de policías armadas militarizadas.

A partir de los años 70 la imagen del enemigo de Estado se ha vuelto más difusa. A ello contribuyó, desde el punto de vista de la política exterior, la política de distensión. Desde el punto de vista de la política interior, había quedado claro desde el movimiento estudiantil de finales de los años 60, que la izquierda ya no se podía encasillar claramente en el comunismo de modelo soviético. El enemigo en el interior del Estado no se percibía únicamente como una representación del enemigo exterior, sino que se convierte efectivamente en el auténtico enemigo. En la “década socialdemócrata” la vigilancia por parte de los servicios secretos y la policía política no desapareció, sino que, por el contrario, se extendió obteniendo con el terrorismo nuevo alimento legitimatorio. No únicamente en Alemania el terrorismo constituyó la justificación para remodelar todo el sistema policial y de los servicios secretos, así como el proceso penal en sentido restaurativo.

Más tarde, el terrorismo de los años 70 ayudó en el nacimiento de la colaboración policial en Europa. El trasfondo no lo constituía sólo la advertencia, de que los fugitivos podían pasar a la clandestinidad en países vecinos, sino también la construcción de una especie de internacional terrorista, la unificación de los más diversos grupos armados de Europa – desde la RAF y las Brigadas Rojas, pasando por la Action Directe francesa y las CCC belgas, hasta IRA y ETA. Debido a que en aquel tiempo la colaboración en cuestiones de derecho penal político quedaban fuera del marco de INTERPOL, las policías buscaron nuevos foros. A ellos pertenecen, a parte los los “clubs” surgidos en 1978 – el de Viena y el de Berna, que unían a los servicios de seguridad de los países alpinos – también TREVI con sus oficinas de enlace creadas en 1977 y el análisis de amenaza en asuntos de terrorismo que se elaboraba anualmente. Al margen de la CE de entonces, desde 1983 se cooperaba, además, en el marco del Police Working Group on Terrorism.

Desde el punto de vista político, la amenaza del terrorismo, a partir de principios de los años 80, ya no tenía un efecto tan fuerte. Las organizaciones armadas empezaron a disgregarse una a una – excepto

ETA e IRA, los dos grupos que habían surgido de un conflicto político y social más amplio y que permanecieron unidos a él -. Los diseñadores de la política policial debieron reconocer que una parte importante de la población ya no percibía la amenaza del terrorismo como antes. Así, mientras que a nivel policial continuó la colaboración establecida, políticamente paso a un segundo plano.

A partir de mediados de los años 80 el punto de referencia central de la política de seguridad interior – tanto en el marco nacional como en el europeo – fue la lucha contra el tráfico de drogas y la así llamada criminalidad organizada. El gobierno de los EEUU, bajo la presidencia de Ronald Reagan, declaró por primera vez en 1986 y nuevamente en 1989 la War on Drugs, que efectivamente llevó a cabo en Panamá y Colombia con medios militares. Como tantas otras veces, el discurso de las autoridades de seguridad de los EEUU influyó en la Europa Occidental. El mercado único europeo y la consiguientes supresión de los controles en las fronteras interiores – así se pudo leer cientos de veces en publicaciones ministeriales y policiales – harían de Europa “la meca de la criminalidad organizada”, un espacio en el que las drogas se moverían a través de las fronteras de forma libre e incontrolada. Las drogas y la criminalidad organizada no sólo justificaron la creación de Europol, sino que también tuvieron un papel importante en el contexto de la cooperación Schengen. La fórmula de Schengen – ninguna supresión de fronteras sin medidas compensatorias para la “pérdida de seguridad” – actúa hasta hoy como un perpetuum mobile y además se encuentra legalmente anclada en el Protocolo-Schengen del Tratado de Amsterdam.

La mención de supuestas o verdaderas estructuras organizativas criminales, que está recogida en la norma sobre competencias de la Convención Europol, es tan trivial como inconcreta: toda forma de actuación ilegal es por definición organizada. Por este motivo resulta posible extender continuamente el concepto de criminalidad organizada a nuevos campos. Ya en 1995 y 1996 a la Unidad de drogas de Europol le fueron atribuidas competencias en cuestiones de tráfico ilegal de vehículos, trata de seres humanos, comercio de sustancias radioactivas y la introducción clandestina de inmigrantes.

Absurdamente, la unidad conservó el mismo nombre hasta 1999. La amenaza de bandas dedicadas a la introducción clandestina de inmigrantes justificaba, además, políticas de inmigración y asilo restrictivas, así como el intento de cerrar las fronteras. La espiral de criminalización eximió a la política de la tarea de buscar proyectos políticos reales para los problemas sociales de base.

A partir del 11 de septiembre de 2001 el tema del terrorismo ha vuelto definitivamente al escenario de la política de seguridad interior de la UE. Sólo una semana después de los atentados en EEUU la Comisión de la UE presentó propuestas de acuerdos marco para una definición conjunta de terrorismo y la orden de detención europea. El 20 de septiembre se reunieron los Ministros de Interior y de Justicia de la UE. De resultados de dicha reunión surgió un “mapa anti-terrorismo” (terrorism roadmap) de 64 proyectos, que desde entonces están siendo trabajados uno a uno. Constantemente se van añadiendo propuestas sueltas, que – como la creación de un archivo de visados, la orden de detención europea y similares – definitivamente, no tienen nada que ver con la lucha contra el terrorismo en sentido estricto, pero que bajo la advertencia del peligro del terrorismo se introducen sin mucha resistencia.

El acuerdo marco para una definición de terrorismo de la UE, que entró en vigor en junio de 2002, está redactado de tal manera que, incluso con las correcciones introducidas por los Ministros a raíz de las protestas de organizaciones de derechos civiles, no únicamente comprende atentados, secuestros o aquellas actuaciones similares, que por lo general se entienden por “delitos de terrorismo”. Elementos típicos como “intimidación de la población” o coacciones ilegales a “organismos públicos u organizaciones internacionales” para que hagan o dejen de hacer algo, pueden concurrir fácilmente con ocasión de huelgas o protestas militantes en la calle. También forman parte del catálogo de delitos “daños graves causados en lugares públicos ..., que puedan poner en peligro vidas humanas o conducir a pérdidas económicas considerables.”

También a partir de otras medidas se puede constatar que la lucha contra el terrorismo en la UE después del 11 de septiembre, una vez más, se ha convertido en un instrumento de criminalización de las protestas sociales. El ámbito de influencia de los servicios secretos en el marco de los grupos de trabajo del tercer pilar resultó muy ampliado. Surgieron nuevos grupos de trabajo sin ninguna base legal como la Task Force de los servicios secretos; otros como la Task Force de los jefes de policía van a obtener, gracias a la lucha contra el terrorismo, la bendición legal a posteriori. La UE no sólo

asume el señalar administrativamente organizaciones y personas individuales como terroristas, con las considerables consecuencias que ello comporta (confiscación del patrimonio, denegación de asilo ...), en base a la lista de la ONU o, mejor dicho, por presiones de los EEUU, sino que también produce listas propias. Mientras que las nuevas leyes sobre terrorismo aprobadas por los Estados miembros al menos se han encontrado con protestas, si bien débiles, de la opinión pública nacional, a menudo no se ha prestado ninguna atención a las medidas y acuerdos adoptados a nivel de la UE.

Conclusión intermedia: La fabricación permanente de imágenes de enemigos exageradas y de amenazas imaginarias crea miedo e inmuniza a la sociedad y a la política contra los cambios políticos. Los diseñadores de las políticas de policía y de seguridad se adjudicaron a sí mismos el encargo de la defensa del status quo. Las nuevas competencias de intervención conducen a ejercer permanentemente el poder político policial y de los servicios secretos de forma desligada de circunstancias reales y peligros inmediatos y concretos efectivamente demostrables.

4. Perspectivas: La Constitución Europea es la solución a todos los problemas?

En el marco de las discusiones de la Convención Europea se puso de manifiesto que en el proceso legislativo referente al así llamado tercer pilar existirán otras formas de colaboración, además de la interestatal que ha existido hasta ahora, que apuntan en dirección a formas comunitarias. Claro que, ni los debates han finalizado todavía, ni existe un borrador definitivo. En la Constitución Europea que se está creando existirá un catálogo de derechos fundamentales y posiblemente también el correspondiente cauce de protección jurídico. La pregunta es, si el derecho, aquí el derecho constitucional, puede refrenar la constante evolución y el predominio creciente de los poderes ejecutivos.

A primera vista el futuro parece traer consigo un mayor peso del Parlamento Europeo. En el caso de la colaboración penal se ha previsto, en parte, la existencia de un procedimiento de codecisión. En el futuro, el Consejo ya no podrá adoptar él solo las decisiones correspondientes. Esto sonaría bien, si no fuera por la "letra pequeña". Las cuestiones operativas, es decir, todo lo que tiene que ver con la actividad efectiva de las policías europeas, son separadas de las cuestiones políticas generales. Dicho de otra manera: el Parlamento Europeo hasta ahora no tenía ni voz ni voto cuando se trataba de crear las correspondientes instituciones. También en el futuro el Parlamento no podrá decidir nada que tenga que ver con la práctica de estas autoridades policiales.

Aun en el caso de que se amplíen las atribuciones del Parlamento, es dudoso que el Parlamento Europeo pueda cumplir funciones efectivas de control. A los ejecutivos hoy en día lo que les importa, ante todo, es acortar los prolijos procesos de decisión y ratificación, sustituir los tratados internacionales por reglamentos y directivas rápidamente modificables, para posibilitar también en el futuro, con 25 Estados miembros, un desarrollo rápido. El Parlamento Europeo no dará abasto con la previsible cantidad de decisiones. La calidad de sus declaraciones hoy en día ya deja mucho que desear. Los Parlamentos nacionales hoy en día ya a penas tienen un papel real.

A la vista de las correspondientes experiencias en el marco de los procedimientos penales nacionales, tampoco está claro que los Tribunales puedan controlar la influencia creciente de los servicios secretos y las policías y el empleo creciente de medios de servicios secretos en el procedimiento penal.

A la vista de este panorama más bien oscuro, a la opinión pública europea le toca desempeñar un papel extraordinariamente importante. Sería deseable que a partir de la red informal de organizaciones de derechos civiles y de juristas existentes en los diferentes Estados nacionales y los inicios cautelosos de una colaboración a nivel europeo, en los próximos años se cree efectivamente una cierta opinión pública. Esta debería examinar y denunciar las andanzas de los poderes ejecutivos europeos. Únicamente la ilustración constante de la opinión pública sobre el trabajo de la policía y los servicios secretos llevará de nuevo a los Parlamentos nacionales y europeo y a los Tribunales, a ejercer, por su parte, el control parlamentario y judicial de forma más eficaz.

La protección más eficaz contra la tendencia de la policía a independizarse a nivel europeo será la creación de un movimiento democrático europeo. Este no se puede limitar al ámbito nacional-estatal. Es cierto que el Estado nacional seguirá siendo el punto de partida de batallas jurídicas y políticas.

Pero sólo un movimiento democrático europeo conectado entre si podrá controlar a la larga las instituciones europeas e internacionales y, ante todo, los aparatos de policía.

URL: http://www.globaldr.org/esp/docs/doc2_250403.php