

revista CIDOB d'
afers
internacionales

CONTROL DE FRONTERAS
Y DERECHOS HUMANOS **111**
MÁS ALLÁ DE LA SEGURIDAD

Nueva época
Diciembre 2015

Número coordinado por
Claudia Jiménez y Mirentxu Jordana

Director/*Editor-in-chief*: Jordi Bacaria

Coordinadora editorial/*Managing editor*: Elisabet Mañé

Consejo editorial/ Editorial Board:

Anna Ayuso (CIDOB), Oriol Costa (Universitat Autònoma de Barcelona), Robert Kissack (Institut Barcelona d'Estudis Internacionals), Salvador Martí Puig (Universitat de Girona), Alex Ruiz (Universitat Oberta de Catalunya; Universitat Abat Oliba CEU) y Jordi Vaquer i Fanés (Open Society Initiative for Europe).

Consejo asesor/ Advisory Board:

Sergio Aguayo, El Colegio de México, A.C.; Manuel Alcántara, Universidad de Salamanca; José Antonio Alonso, Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Columbia; Esther Barbé Izuel, Universitat Autònoma de Barcelona; Adrián Bonilla, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); Alison Brysk, University of California, Santa Barbara; Miguel Ángel Centeno, Princeton University; Noe Cornago, Universidad del País Vasco; Rafael Fernández de Castro, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM); Caterina García Segura, Universitat Pompeu Fabra; Jean Grugel, University of Sheffield; Fernando Guirao, Universitat Pompeu Fabra; Daniel Innerarity, Instituto de Gobernanza Democrática (Globerance); Jacint Jordana, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI); Gemma Martín Muñoz, Universidad Autónoma de Madrid; Ludolfo Paramio, Instituto de Políticas y Bienes Públicos, CSIC; José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense de Madrid; Maria Regina Soares da Lima, Universidad Estatal de Rio de Janeiro; Max Spoor, International Institute of Social Studies of Erasmus University Rotterdam; Juan Gabriel Tokatlian, Universidad Di Tella, Buenos Aires; Fidel Tubino, Pontificia Universidad Católica del Perú; Pere Vilanova i Trias, Universitat de Barcelona.

CIDOB

Elisabets 12, 08001 Barcelona, Spain
T. (34) 93 302 64 95 / F. (34) 93 302 21 18
publicaciones@cidob.org / www.cidob.org

Precio de este ejemplar/Price of this issue: 11 €

Suscripción anual/Subscription rates: España: 31 € (Abroad: 33 €)

Impresión: Color Marfil, S.L.

ISSN: ISSN 11 33-6595 • E-ISSN 2013-035X

Dep. Legal: B. 17.645-1983

Distribuye/Distributed: Edicions Bellaterra, S.L. Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona www.ed-bellaterra.com

Diseño y maquetación: Joan Antoni Balcells

Asistente editorial: Isabel Verdet

Correcciones: Marta Roigé

Suscripciones: Héctor Pérez


revista cidob d'
afers
internacionals

111

Nueva época
Diciembre 2015

ISSN: 1133-6595
E-ISSN: 2013-035X
www.cidob.org (open access)

© CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs) y UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México)

Creada en 1982, *Revista CIDOB d'afers internacionals* es una publicación cultural/ académica cuatrimestral de relaciones internacionales y desarrollo. Pionera en el ámbito hispanohablante, ofrece al lector un análisis en profundidad de los temas internacionales desde diferentes puntos de vista y perspectivas, combinando información y análisis. La publicación está dirigida a la comunidad académica y al público interesado y/o implicado en general. Se edita en formato impreso y digital.

Los artículos publicados pasan por un proceso de evaluación externa por pares de anonimato doble y están indexados y resumidos en las siguientes bases de datos:

Academic Search Complete-EBSCO
CAHRUS Plus+ (Base de datos de revistas científicas de los ámbitos de las Ciencias Sociales y las Humanidades)
Dialnet (Portal de difusión de la producción científica hispana)
DICE (Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas)
DOAJ (Directory of Open Access Journals)
DULCINEA (Derechos de copyright y las condiciones de auto-archivo de revistas científicas españolas)
IN-RECS (Índice de Impacto-Revistas Españolas de Ciencias Sociales)
IPSA (International Political Science Abstracts)
ISOC-Ciencias Sociales y Humanidades (CSIC)
Latindex (Sistema regional de información en línea sobre revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal)
MIAR (Matriu d'Informació per a l'Avaluació de Revistes)
PIO (Periodicals Index Online)
REDIB (Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico)
RESH (Revistas Españolas de Ciencias Sociales y Humanas)
ULRICH'S (Global serials directory)

Esta revista es miembro de:



Esta revista recibió una ayuda a la edición del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte



Certificada por la FECYT:



Los artículos expresan las opiniones de los autores.

"Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos www.cedro.org), si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra".

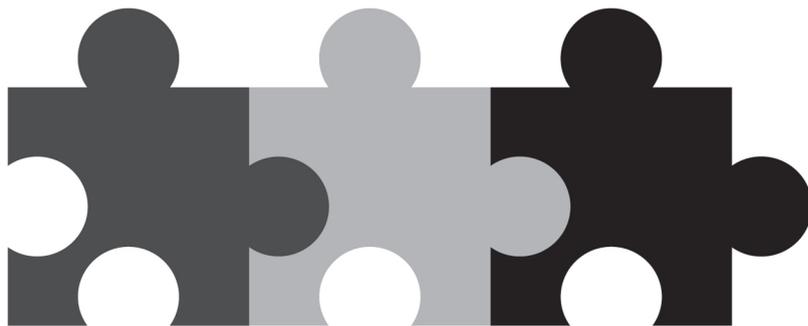
Control de fronteras y derechos humanos: más allá de la seguridad

Claudia Jiménez y Mirentxu Jordana	7
Introducción	
Jorge Marengo Camacho	9
Fronteras elásticas, hegemónicas y teoría del discurso: la frontera sur de México	
Claudia Jiménez	35
La lucha de la UE contra el actual crimen organizado: un reto esencial... pero difícil	
Mirentxu Jordana Santiago	57
La lucha contra la trata en la UE: los retos de la cooperación judicial penal transfronteriza	
Noam López y Diego Tuesta	79
Economías ilícitas y orden social: la frontera de Perú, Brasil y Colombia	
Mariona Illamola Dausà	105
EU-USA, el nuevo modelo de gestión operativa de las distintas bases de datos de la UE	
Cristina Blasi Casagran	127
Límites del derecho europeo de protección de datos en el control de fronteras de la UE	
Francina Esteve	153
El rescate como <i>nueva</i> función europea en la vigilancia del Mediterráneo	
Javier A. González Vega	173
El control de la inmigración irregular en España: compromisos y desarrollos	

Reseñas de libros (temas)

Jordi Quero	197
Descolonialidad y pensamiento fronterizo: Walter D. Mignolo, desobedeciendo la razón moderna	
Carlos Calderiña Pavón	201
El crimen organizado: el nuevo reto en materia de seguridad del siglo XXI	
Alexandre Moreno Urpí	204
Teoría y práctica de las agencias del ELSJ	
Luis Fernando Vargas-Alzate y Ana María Avella Merchán	207
Políticas públicas en América Latina: protección social y lucha contra la pobreza	
Fernando Ntutumu Sanchis	211
Un reto importante: Europa y las migraciones	
Alfredo Crespo Alcázar	214
La UE ante su presente inmediato: de la rectificación obligatoria a los retos ineludibles	

Listado de revisores 2015	219
--	-----



ZONA AMIGOS DE



arce

ASOCIACIÓN
DE REVISTAS
CULTURALES
DE ESPAÑA

Los proyectos culturales que representan nuestras revistas necesitan de la conversación y complicidad directa con los lectores. La cultura precisa generar redes de simpatía y apoyo. Queremos involucrar a otros protagonistas del encuentro cultural que se sitúan al otro lado de la creación, a las personas y a los colectivos, para reactivar su papel, porque la cultura es también un proyecto de participación.

Hazte amigo de ARCE y comienza a compartir con nosotros el amplio territorio cultural que queremos construir. Te esperamos con un regalo de bienvenida.

Hazte amigo en:

www.revistas culturales.com/amigos-arce



CONTENTS

Border control and human rights: beyond the security

Claudia Jiménez y Mirentxu Jordana	7
Introduction	
Jorge Marengo Camacho	9
Elastic and hegemonic borders and discourse theory: Mexico's southern border	
Claudia Jiménez	35
The EU's fight against today's organised crime: an essential challenge... but a difficult one	
Mirentxu Jordana Santiago	57
The fight against human trafficking in the EU: the challenges to cross-border criminal justice cooperation	
Noam López y Diego Tuesta	79
Illicit economies and social order: the border area of Peru, Brazil and Colombia	
Mariona Illamola Dausà	105
EU-LISA, the new model of operational management of the various EU databases	
Cristina Blasi Casagran	127
The limits of European data protection law in EU border control	
Francina Esteve	153
Rescue as a <i>new</i> European role in the surveillance of the Mediterranean	
Javier A. González Vega	173
Irregular immigration control in Spain: commitments and developments	

Book reviews (subjects)

Jordi Quero	197
Decolonisation and border thinking: Walter D. Mignolo, disobeying modern reason	
Carlos Calderiña Pavón	201
Organised crime: the 21st century's new security challenge	
Alexandre Moreno Urpí	204
The theory and practice of the AFSJ agencies	
Luis Fernando Vargas-Alzate y Ana María Avella Merchán	207
Public policy in Latin America: social protection and the fight against poverty	
Fernando Ntutumu Sanchis	211
A considerable challenge: Europe and migration	
Alfredo Crespo Alcázar	214
The EU's immediate present: from mandatory rectification to inescapable challenges	

2015 Reviewer list	217
---------------------------------	-----

DATOS DEL SUSCRIPTOR

Nombre y apellidos/ Nombre de la institución			
Dirección		Código postal	
Ciudad		País	
DNI/Pasaporte		Tel.	
		E-mail	

DATOS BANCARIOS
(en caso de recibo domiciliado)

Titular cuenta			
Banco o caja			
Dirección		Código postal	
Ciudad		País	
IBAN			
Cuenta bancaria			

Señor director: Le ruego que cargue en mi cuenta/libreta en esta entidad los recibos que le presentará la Fundació CIDOB.

Firma

OBSERVACIONES

(Indicar aquí la dirección de envío si esta es diferente a la del suscriptor)

Autorizo a renovar la suscripción anualmente hasta nuevo aviso

Pueden enviar este boletín de suscripción por correo a CIDOB - Dpto. de suscripciones,
c/ Elisabets 12, 08001 Barcelona, o por fax al número (+34) 93-302.21.18,
o bien por correo electrónico a hperez@cidob.org

Introducción

El control de las fronteras exteriores es, sin duda, un tema de máxima actualidad que plantea una serie de retos, los cuales abarcan cuestiones ligadas tanto a la seguridad como a la protección de los derechos humanos. Siendo la movilidad de la población un proceso imparable en un mundo cada vez más globalizado, para los países receptores es esencial lograr una gestión inteligente, eficaz y ordenada de las fronteras exteriores, es decir, que sea capaz de reforzar la vigilancia, prevenir la inmigración irregular y la delincuencia transfronteriza, pero que a su vez garantice el respeto a los derechos humanos.

Estas necesidades han puesto de manifiesto la ineficacia de una acción unilateral por parte de los estados como consecuencia, en muchas ocasiones, de la voluntad de no querer perder el control de competencias tan ligadas al núcleo duro de su soberanía. En este sentido, este número monográfico de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* tiene por objeto reflexionar sobre el control de las fronteras exteriores desde una perspectiva que intenta dar una mayor visibilidad a la necesidad del respeto de los derechos humanos frente a enfoques cuya prioridad es esencialmente la seguridad. Para ello se ha contado tanto con el grupo de investigación MAGELS («Mapa de Agencias del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia» de la Unión Europea) como con otros autores seleccionados a partir de una convocatoria de artículos a nivel internacional que recibió más de cuarenta propuestas. El proyecto MAGELS está financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y aporta cinco estudios focalizados en el ámbito europeo, mientras que los restantes artículos abordan otras experiencias y modelos de actuación que sirven para enriquecer el debate y tener una perspectiva más amplia de la temática.

Así, esta edición de la revista presenta, en primer lugar, una aproximación teórica al discurso sobre la frontera y su aplicación al caso del sur de México (Jorge Marengo Camacho). Un segundo bloque temático aborda la problemática de la lucha contra el crimen organizado, que incluye tanto un estudio sobre la actuación europea contra las estructuras delictivas (Claudia Jiménez), como el análisis de determinados ámbitos materiales: trata de seres humanos en el marco de la Unión Europea (Mirentxu Jordana Santiago) o tráfico de drogas en la fron-

tera de Perú, Brasil y Colombia (Noam López y Diego Tuesta). Un tercer bloque temático se dedica al análisis de algunos instrumentos para un mejor control de las fronteras, una realidad que es conocida más comúnmente como «la frontera inteligente». En este grupo se deben incluir los artículos dedicados a la gestión de las bases de datos a través de la agencia europea EU-LISA (Mariona Illamola Dausà) y a los límites del derecho europeo de protección de datos en el control de las fronteras en el caso de la Unión Europea (Cristina Blasi Casagran). Por último, el monográfico cuenta también con dos estudios más focalizados en las obligaciones derivadas del respeto de los derechos humanos en el ámbito del control de la inmigración irregular en el sur de Europa: uno referido al rescate de personas en el Mediterráneo (Francina Esteve) y otro centrado en la normativa española y su práctica confrontada a los compromisos internacionales en materia de derechos humanos (Javier A. González Vega).

En definitiva, con este número se ha pretendido analizar, desde una perspectiva multidisciplinaria, diversos problemas relacionados con el control, la gestión y la protección de las fronteras exteriores tanto de la Unión como de otros ámbitos geográficos a fin de aportar al lector una visión sobre los principales retos que hoy plantea la gestión de las fronteras exteriores, poniendo especial énfasis en los peligros que ello entraña para la protección de los derechos fundamentales.

Claudia Jiménez y Mirentxu Jordana
Universitat Autònoma de Barcelona

Fronteras elásticas, hegemónicas y teoría del discurso: la frontera sur de México

Elastic and hegemonic borders and discourse theory: Mexico's southern border

Jorge Marengo Camacho

Coordinador de asesores y jefe del Área de Estudios y Proyectos Migratorios, Secretaría para el Desarrollo de la Frontera Sur del Gobierno de Chiapas; becario de la Fundación Carolina en el Máster en International Security del Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI).
marengocamacho@gmail.com

Resumen: La teoría del discurso es útil para comprender la construcción de las fronteras, desde lo material y lo imaginario. El trabajo aborda tres momentos en que se crean elementos discursivos para la frontera sur de México, entre los años 2000 y 2015, obteniendo los siguientes resultados: 1) hay una correlación de estos elementos que van de la frontera norte a la frontera sur, pero no en sentido opuesto; 2) hay un continuo proceso de securitizar al migrante, aunque se agregan nuevos elementos securitizadores; 3) existe un fenómeno que denomino «fronteras elásticas», donde las fronteras se extienden o retraen, creando así nuevas regiones fronterizas; 4) la frontera sur se construye con elementos más peyorativos que la del norte, a pesar de que existen grados de criminalidad más altos en la segunda.

Palabras clave: México, seguridad, desarrollo, migración, frontera sur, teoría del discurso

Abstract: Discourse theory is useful for understanding the creation of borders, whether material or imaginary. This paper addresses three situations on Mexico's southern border between 2000 and 2015 in which elements of discourse theory may be applied. The outcomes were the following: 1) correlations may be made between the elements of the discourse moving from the northern to the southern border, but not in the opposite direction; 2) the process of securitising the discourse about migrants is continuous, and new securitising elements are regularly added; 3) an "elastic borders" phenomenon exists, where borders extend or retract, thereby creating new border regions; and 4) discourses around the southern border are constructed with more pejorative elements than the northern, despite the fact that crime rates are higher in the north.

Key words: Mexico, security, development, migration, southern border, discourse theory

Quisiera agradecer su aporte y apoyo a los dos revisores anónimos y también a Alejandro Galarza Verkoviitch, Alejandro Hernández Pulido, Hugo Morales Córdova, Ivan Sierra Romera y Jenny Stankowski.

Introducción

México es un país de contrastes que se puede analizar a partir de sus fronteras. Históricamente, la menos estudiada ha sido su frontera sur (FSM) que, desde el punto de vista físico, demarca 1.149 kilómetros compartidos con Guatemala (956 km) y Belice (193 km) (COLEF e INAMI, 2012: 23). Aunque su geografía parece que sea inamovible desde los acuerdos de 1892¹, este estudio concluye que tanto la frontera sur como la norte tienen una correspondencia en sentido norte-sur; que son más elásticas y flexibles de lo que supondría el derecho internacional público, lo que ha propiciado la creación de nuevas regiones fronterizas, y que, a pesar de tener un discurso arraigado en cuanto a la seguridad, el tema del desarrollo ha ido en aumento. La teoría del discurso es una herramienta importante para poder analizar la construcción social tanto de las fronteras –y la manera en que esta construcción cambia o se arraiga a través de los años– como de los tipos de actores que generan la práctica discursiva (Concepción, 2010). Así, este trabajo busca ser un aporte en ese sentido, su objetivo es conocer cuál es el significado con el que se construye la FSM, específicamente, y si este significado creado a partir de *elementos discursivos* que se dan a conocer a la audiencia varía dependiendo de la época, la coyuntura política y el *actor* que lo genere.

El ensayo propone, por consiguiente, un análisis de los *elementos discursivos* tanto lingüísticos como no lingüísticos, en un lapso de tiempo que va del 2000 al 2015 y que se enmarca a partir de tres coyunturas políticas importantes que generaron precisamente nuevos elementos. Estas son: los sucesos acontecidos a partir del ataque a Estados Unidos en septiembre de 2001; el asesinato de 72 migrantes centroamericanos en el municipio de San Fernando, estado de Tamaulipas en México, en julio de 2010; y, por último, la llegada de más de 60.000 niñas y niños migrantes centroamericanos y mexicanos no acompañados a Estados Unidos a partir de marzo de 2014. El *objeto discursivo* en el que se ha focalizado el tema es la frontera sur de México. Utilizar esta metodología y centrar la unidad de análisis a esta región han conseguido cuatro resultados:

- 1) Una correlación entre la frontera norte y la frontera sur, donde las políticas implementadas en la frontera norte por Estados Unidos se replican directamente en implementaciones normativas nuevas en la FSM dentro de lo que podríamos denominar un «discurso hegemónico».

1. Año en que se firma el convenio entre México y Guatemala para la delimitación de la frontera sur.

- 2) Existe un proceso discursivo que no ha cambiado desde 2001, donde se sigue securitizando la migración, aunque ya empieza a haber elementos discursivos focalizados en el tema del *desarrollo*.
- 3) Se observa un fenómeno al que denomino de «fronteras elásticas», donde dependiendo de las estrategias de seguridad adoptadas por los países, el constructo de frontera se desdobra para después extenderse como en el caso de Estados Unidos, o retraerse como en el caso de México, creando así nuevas regiones fronterizas.
- 4) Los diversos nombres con los que se ha bautizado la frontera sur recaen en elementos más peyorativos que los de la frontera norte, a pesar de que los estados mexicanos colindantes con esta última presentan mayores grados de criminalidad. Esto nos ayuda a comprender que la visión de «fronteras inteligentes» o «fronteras del siglo XXI» que propugna Estados Unidos es un mero constructo para ganar una audiencia determinada.

La estructura del trabajo presenta, en primer lugar, la explicación metodológica, teorizando respecto a la teoría del discurso y las implicaciones de haber elegido los tres eventos antes mencionados; en segundo lugar, expone cada uno de los cuatro resultados que se han obtenido al haber aplicado esta metodología y, por último, analiza las implicaciones que estos resultados tienen para la política fronteriza.

Las fronteras no solo contienen un significado material o físico que nos divide entre el yo y el otro, sino también uno simbólico; por tanto, pueden comprenderse a partir de su relación con lo real y lo imaginario.

Metodología

Las fronteras no solo contienen un significado material o físico que nos divide entre el *yo* y el *otro*, sino también uno *simbólico*; por tanto, pueden comprenderse a partir de su relación con lo real y lo imaginario². Este tipo de visualización las convierten en lo que Laclau y Mouffe (en Howarth, 1997: 129) denominan un «objeto o práctica discursiva»³, donde sus mismas expresiones geográficas,

2. Para encontrar ejemplos sobre esta postura, véanse Bovin y Martine (2005: 10), Foucher (2005: 19-22), Newman y Paasi (1998), Bialasiewicz *et al.* (2007), Balibar *et al.* (2002: 71) y Taylor (1994: 155).

3. Se utilizan las comillas para nombrar el concepto que marca la teoría del discurso solo la primera vez que aparece en el texto.

sociales, políticas y *performativas*⁴ se vuelven instrumentos de comunicación y redefinición del poder tanto dentro como fuera de su territorio. En este marco, se propone como objeto discursivo la frontera sur de México, a la que se irá dotando de diversos elementos discursivos –impulsados por *actores* políticos– para otorgar un significado que el mundo material no termina por sí solo de transmitir (Doty, 1996, citado en Milliken, 1999: 230); elementos discursivos que se construyen tanto de manera lingüística como no lingüística (ibídem: 229). Dentro de los elementos de construcción lingüística se nombran principalmente los discursos, informes orales o declaraciones realizadas por los actores, mientras que dentro de los de construcción no lingüística se encuentran las normativas, los informes, la planificación, los tratados, así como manifestaciones o cualquier tipo de expresión consciente no verbal. A pesar de que el objeto discursivo se enfoca en la frontera sur, existen diversos elementos de construcción que nacen en la frontera norte pero que repercuten en la primera⁵. Por esta razón, un análisis relacionado con la seguridad y teoría del discurso en México necesariamente tiene que observar las dos fronteras.

El objetivo es analizar un posible cambio o el mantenimiento de los *sistemas de significación* respecto al tono con el que se nombra el objeto de discurso (frontera sur de México) (ibídem), y cómo estos sistemas de significación de la frontera se transforman dependiendo del actor que lo genere y la coyuntura que exista. Para poder enmarcar el trabajo, estos sistemas de significación están acotados a discursos que se encuentren entre el binomio seguridad/desarrollo, teniendo en cuenta que, desde la teoría de poder de Derrida (Milliken, 1999: 229), uno de los dos conceptos es privilegiado; ello nos permite observar si existe o no *securitización* en la frontera y en qué eventos. A manera de homologar conceptos, la «línea fronteriza» es entendida como «la línea que separa a dos países y, por ende, sus divisiones administrativas» (Oxford Dictionary). Mientras que la «región fronteriza» es «una región cuya extensión y límites no coinciden con la línea demarcatoria internacional, ni necesariamente con los límites políticos administrativos preexistentes de las áreas limítrofes que concurren a un Espacio Regional Fronterizo» (Meza, 2008).

Las muestras donde se analizan estos elementos pertenecen a los siguientes rangos de tiempo: 2000-2001, 2010-2011 y 2014-2015. Dichos rangos cuentan con

4. En el entendido de que un discurso fronterizo lleva consigo tanto elementos «materiales como ideales» y significados «lingüísticos y no lingüísticos». Sobre discurso *performativo*, véase Bialasiewicz *et al.* (2007: 406-407).

5. Sobre el 11-S y sus repercusiones en la frontera sur, véase Armijo (2011), Benítez Manaut (2011), Benítez Manaut y Hernández (2007), Castillo *et al.* (2010), Villafuerte (2014), Benítez Manaut y Rodríguez (2006).

diversas similitudes que otorgan confiabilidad al trabajo⁶. En el caso de los períodos 2000-2001 y 2014-2015, se analizan eventos ocurridos en Estados Unidos; en 2010-2011 se recalca un evento que sucedió en México. Esta diferencia permite observar y comparar la manera en que los actores generan sus discursos, ya sea cuando los hechos ocurren en su propio territorio o en el ajeno. Los tres eventos importantes que se incluyen en cada muestra de tiempo son los siguientes: el ataque a las torres gemelas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos; el asesinato de 72 migrantes centroamericanos por parte del crimen organizado en Tamaulipas, México, y la llegada de más de 60.000 niñas y niños migrantes no acompañados a territorio estadounidense. El proceso metodológico usado para observar los cambios de discurso es cualitativo y se utilizan dos herramientas: el *narrative appraisal* y el acercamiento nominal⁷ (Mahoney, 1999). En este sentido, se toman en cuenta dos actores discursivos y cuatro variables. Los actores son los gobiernos de México y Estados Unidos y las variables son las siguientes:

- 1) Una «oposición binaria» entre *desarrollo* y *seguridad*, con la idea de observar si algún concepto es privilegiado (Derrida en Milliken, 1999: 229). Ambos se han construido como una alternativa para disminuir *amenazas* que se encuentran *al otro lado* de la frontera. Esta información se recoge a partir del perfil de políticas públicas o planes que se generaron en ese momento, así como de las palabras utilizadas en los discursos lingüísticos de los actores. Respecto al tono *seguridad*, se escogen construcciones referentes al desarrollo de tecnologías, incremento de personal de vigilancia de la frontera o aumento de recursos materiales. En el caso del *desarrollo*, se tienen en cuenta elementos que ayuden al desarrollo social, económico y cultural de lo que se considere «el desarrollo de la región fronteriza».
- 2) La construcción de la frontera mediante elementos discursivos que denoten *debilidad*. La debilidad, según la Real Academia Española (RAE), se define como un tipo de carencia de energía o vigor en los elementos positivos que tiene por expectativa el actor generador del discurso (insegura, inestable) o su opuesto; una presencia de aquellos elementos asociados a lo negativo (peligrosa, porosa).
- 3) La construcción de la frontera mediante elementos discursivos que denoten *fortaleza*. La fortaleza se entiende, según la RAE, como un conjunto de elementos asociados a la virtud y eficacia que tiene por expectativa el actor generador

6. Porque: 1) contienen tres eventos que fueron detonantes para la creación de nuevos y variados elementos discursivos; 2) hay elementos discursivos que se crearon relacionados con la frontera sur; 3) tuvieron una cobertura mediática internacional, y 4) hay diversidad en los períodos sexenales del Gobierno en México.

7. Véase tabla 1.

del discurso (segura, inteligente); o por el contrario, una carencia de aquellos elementos asociados a lo negativo (impermeable, sellada).

- 4) La construcción de la frontera mediante elementos discursivos que denoten *amenazas existentes* para la frontera. Las amenazas son entendidas bajo la teoría de la *securitización* de Buzan *et al.* (1998), quienes consideran que la amenaza variará dependiendo de lo que los generadores del discurso entiendan que es lo que puede amenazar el objeto, en este caso la FSM. Los resultados encontrados se resumen en la siguiente tabla.

Tabla 1. Uso de los elementos discursivos en la construcción de la FSM

Refuerzan el tono en relación con:	La seguridad de la frontera sur	El desarrollo de la región fronteriza de la frontera sur	Percepción de debilidad frontera sur	Percepción de fortaleza frontera sur	Percepción de debilidad frontera norte	Percepción de fortaleza frontera norte	Frontera sur como amenaza a la frontera norte
2000-2001 Evento ocurrido en: Estados Unidos Elementos lingüísticos creados por Estados Unidos	SÍ	NO	SÍ	NO	NO	SÍ	SÍ
Elementos lingüísticos creados por México	SÍ	NO	SÍ	NO	NO	SÍ	SÍ
2010 - 2011 Evento ocurrido en: México Elementos lingüísticos creados por Estados Unidos	SÍ	SÍ	SÍ	NO	*	*	SÍ
Elementos lingüísticos creados por México	SÍ	SÍ	SÍ	NO	*	*	*
2014 - 2015 Evento ocurrido en: Estados Unidos Elementos lingüísticos creados por Estados Unidos	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ
Elementos lingüísticos creados por México	SÍ	SÍ	SÍ	NO	*	*	*

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión bibliográfica realizada.

Resumen temporal de eventos

A continuación se presenta un resumen sobre los tres rangos de tiempo y sus eventos principales.

2000-2001

El cambio de poder en México en el año 2000 empezó a transformar la política migratoria a inicios de 2001. El nuevo Gobierno buscaba impulsar hacia su vecino del norte una agenda que otorgase mejores condiciones a la situación de sus connacionales irregulares⁸, por lo que empezó a signar diferentes tratados. Sin embargo, los atentados del 11-S provocaron que Estados Unidos buscara acelerar y reforzar el control fronterizo ya comenzado, además de truncar la posibilidad de una agenda migratoria a favor de los inmigrantes mexicanos en su país (Armijo, 2011: 42; Benítez Manaut, 2006: 148; Trejo, 2006: 4). El discurso en los medios de comunicación estadounidenses vio en las franjas fronterizas espacios de vulnerabilidad y amenaza, a pesar de que los terroristas habían entrado en el país de manera legal (Hernández, 2008: 199). Ello motivó el replanteamiento de la agenda de seguridad fronteriza estadounidense que incluía a sus vecinos: Canadá y México. Ambos países firmaron de manera bilateral con Estados Unidos lo que se conoce como los acuerdos de «Fronteras Inteligentes», cuyo contenido incorporaba la frontera sur de México.

2010-2011

El 23 de agosto de 2010, el grupo delictivo de los Zetas asesinó a 72 migrantes un día después de haberlos secuestrado (Camarena, 2010). Los 58 hombres y 14 mujeres, provenientes de Honduras, Guatemala, El Salvador, Ecuador y Brasil, habían cruzado por la frontera sur. Desde 2006, la política mexicana iba encaminada a una lucha frontal contra el narcotráfico, lo cual provocó que los grupos organizados diversificaran sus negocios incluyendo el secuestro de transmigrantes, quienes, debido al miedo de ser deportados si

8. Estas negociaciones se conocen como la búsqueda de «la enchilada completa» refiriéndose al ex-canciller mexicano Jorge Castañeda a los empujes diplomáticos de un acuerdo migratorio integral con Estados Unidos.

denunciaban y a la utilización de caminos de extravío, se convirtieron en un colectivo muy vulnerable (Gobierno de México, 2010: 10 y 91; Rodríguez Chavez *et al.*, 2011: 2). Estos asesinatos no fueron un hecho aislado. Un año antes la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) había presentado un informe especial donde documentaba que 9.758 migrantes habían sido privados de libertad, el 55% de los cuales en el sur del país (CNDH, 2009). Algunos medios de comunicación consideraron que las cifras extraoficiales podrían llegar a 20.000 personas para el mismo período (Camarena, 2010). A este informe se sumó el de la CNDH de 2011, cuyos datos nos dejan la cifra de 11.333 migrantes secuestrados (CNDH, 2011). El Gobierno de México (2010), como parte de los elementos discursivos que genera, entregó un informe titulado «Informe del Estado mexicano sobre secuestro, extorsión y otros delitos cometidos contra personas migrantes en tránsito por territorio mexicano». Respecto a la visión que se quería dar a conocer sobre la frontera sur, el informe nombra el Plan Integral para la Frontera Sur de México, comenzado en 2008: «A través de este plan se promueve (...) un flujo migratorio ordenado (...) también la seguridad de la región fronteriza y de las personas que en ella transitan y residen, así como el combate a la impunidad que incentiva la actuación de las organizaciones delictivas».

2014-2105

La migración infantil de México y Centroamérica ha existido desde hace décadas⁹. El aumento drástico comenzó a notarse en los primeros meses de 2014, cuando las estadísticas del año anterior eran superadas por más del doble en todos los países del Triángulo del Norte. En la tabla 2 se muestra que entre 2009 y 2015 (hasta octubre) se contabilizaron en Estados Unidos 67.339 menores no acompañados, el 23% de los cuales eran mexicanos, el 27% hondureños, el 25% guatemaltecos y el 24% salvadoreños (US Customs and Border Protection, 2015). Con excepción de la minoría mexicana, todos los menores habían cruzado por la frontera sur de México. La llegada a Estados Unidos de una cantidad cada vez mayor de menores muestra las debilidades de los protocolos de actuación por parte del Gobierno respecto a las solicitudes

9 En 2009, el 6,4% de los y las migrantes centroamericanos devueltos por México eran menores, el 48,8% de los cuales no estaban acompañados por ningún adulto. En 2010, el porcentaje total de menores aumentó a 7,3% y casi un 60% eran niñas y niños no acompañados (Rodríguez *et al.*, 2011: 5).

de asilo en el país; en este sentido, la respuesta discursiva de los diferentes actores sociales y organismos internacionales fue de queja y consternación (Paulson, 2014). El ejecutivo estadounidense creó elementos discursivos que fueron congelados por el partido político de la oposición, y pidió además grandes cantidades de dinero para solventar temas de seguridad, desarrollo y derechos humanos. En el caso de la frontera sur, México creó el Plan Frontera Sur, precisamente en mitad de esta crisis humanitaria; por su parte, los gobiernos centroamericanos también respondieron con diversas iniciativas como una mejora de su sistema consular y la propuesta del Plan de Alianza para la Prosperidad del Triángulo del Norte.

Tabla 2. Niñas y niños migrantes no acompañados encontrados por las autoridades de EEUU (por años)

País	Año fiscal					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
El Salvador	1.221	1.910	1.394	3.314	5.990	16.404
Guatemala	1.115	1.517	1.565	3.835	8.068	17.057
Honduras	968	1.017	974	2.997	6.747	18.244
México	16.114	13.724	11.768	13.974	17.240	15.634
Totales	19.418	18.168	15.701	24.120	38.045	67.339

Fuente: U.S. Customs and Border Protection.

Resultados de la muestra

1) Correlación discursiva

Existe una correlación discursiva entre las políticas que impulsa Estados Unidos en su frontera compartida con México y las políticas que impulsa México en su propio territorio. Sin embargo, esta correlación no se da cuando el evento sucede en México (en 2010); es decir, los nuevos elementos discursivos impulsados por este país dentro de su política interna no tienen resonancia para la creación de nuevos elementos discursivos en Estados Unidos. Por tanto, la correlación discursiva se da de norte a sur, pero no en sentido opuesto. Ello se explica por la desproporción tan marcada que existe no solo entre ambos países, sino entre

ambas fronteras (norte y sur)¹⁰. De esta manera, hay un «actor autorizado» para generar elementos discursivos y hay un «actor silenciado», en un fenómeno al que podemos denominar «discurso hegemónico» (Milliken, 1999: 230).

Como se observa en la tabla 1, el primer y el tercer rango temporal (2000 y 2014) tienen sus coyunturas políticas en Estados Unidos. El primero tiene la totalidad de sus discursos enfocados en la seguridad y el tercero en la seguridad pero también se centra en el desarrollo. México genera sus elementos discursivos después de Estados Unidos y lo hace en estas mismas premisas temáticas: en 2000-2001 da mayor importancia a la seguridad y en 2014-2015 lo hace tanto a la seguridad como al desarrollo. El 22 de junio de 2001, el Gobierno mexicano firmó con Estados Unidos el Plan de Acción para la Cooperación sobre la Seguridad Fronteriza, que incluye la siguiente afirmación: «Efectuar operativos de disuasión por parte de las patrullas fronterizas (...) e intercambiar informa-

Hay un «actor autorizado» para generar elementos discursivos y hay un «actor silenciado», en un fenómeno al que podemos denominar «discurso hegemónico».

ción entre la Procuraduría General de la República mexicana y el Sistema de Inmigración y Naturalización estadounidense» (Delgado-Wise y Mañan, 2007: 305). Como parte de la repercusión de este Plan, a las dos

semanas, el presidente Vicente Fox presentó en Chiapas el programa Transparencia y Combate a la Corrupción en la Frontera Sur, donde ya mencionaba la unión regional estratégica con Centroamérica a partir del Plan Puebla-Panamá, y subrayaba la disposición a «transformar esta franja fronteriza, a modernizarla, a convertirla de un lugar de delincuencia (...) en un verdadero lugar de oportunidades y de convivencia armónica» (Fox, 2001a). Y quince días después, el presidente de México anunciaba la creación del Plan Sur, que busca al igual que el Plan de Acción incrementar la vigilancia en las zonas de paso de migrantes con el fin de combatir así el «tráfico de indocumentados». Las normativas después del 11-S continuaron en este sentido. México firmó con Estados Unidos un acuerdo denominado Fronteras Inteligentes en marzo de 2002, con la idea de proteger conjuntamente sus fronteras en común. En el caso de México, existe nuevamente una correlación entre lo que pasa en la frontera norte y la frontera sur puesto que el Plan de Acción enmarca también legislación para la frontera sur a pesar de que no es una frontera en común (Villafuerte, 2014; Meyers, 2003). Ejemplos de

10. La frontera norte abarca más de 2.300 kilómetros de línea fronteriza, mientras que la frontera sur alcanza los 1.149 kilómetros (COLEF e INAMI, 2012: 23). La suma total del PIB de los vecinos del sur, Guatemala y Belice, es 143 veces menor que la de Estados Unidos.

ello son el artículo 11 llamado «Fronteras seguras y disuasión del contrabando de extranjeros», que busca «refrenar el transporte ilegal de personas», así como «expandir la Fuerza Especial contra el contrabando y tráfico de extranjeros», y el artículo 12 que se refiere a «Consultas sobre políticas de visas (...) el intercambio de información y el intercambio de tecnología para el control de la frontera» (Departamento de Estado de EEUU, 2002).

En el caso del tercer evento (2014-2015), referente al tema de seguridad, Estados Unidos solicitó al Congreso 3.700 millones de dólares para incrementar el presupuesto del Departamento de Seguridad Interna¹¹ (Cohen, 2014). De igual forma, el gobernador de Texas acomodó nuevos efectivos en la zona fronteriza (Univisión, 2014; *EFE*, 2014). En cuanto a los discursos enfocados al desarrollo, el secretario de Seguridad Interna, Joe Biden, se reunió con altos mandos de los gobiernos de México y de Centroamérica con el fin de «parar la violencia endémica y la pobreza» (White House, 2015). También se buscaba facilitar la documentación de solicitud de asilo desde el país de origen, lo que evitaría migrar (*La Prensa Gráfica*, 2014); asimismo, el Gobierno estadounidense solicitó 1.000 millones de dólares al Congreso, con el fin de apoyar las propuestas de desarrollo para Centroamérica, creadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) dentro del Plan de Alianza para la Prosperidad en el Triángulo del Norte. Las repercusiones de todo ello en la frontera sur y Centroamérica fueron la constitución del Grupo de Alto Nivel sobre Niñez Migrante no Acompañada hacia Estados Unidos (El Salvador-Presidencia de la República, 2014) y, en el caso específico de México, la creación del programa denominado Frontera Sur¹²; por su parte, el presidente mexicano Enrique Peña Nieto habló con el presidente Obama sobre «sumar esfuerzos con Centroamérica para construir un entorno propicio para el desarrollo y la prosperidad regional» (*El Financiero*, 2014).

Respecto a la muestra 2010-2011, cuyo evento principal sucedió en territorio mexicano, los elementos discursivos que creó el Gobierno de México no fueron replicados por nuevos elementos en la frontera norte. México firmó convenios con autoridades locales y de Centroamérica para incentivar la protección de las personas migrantes (Najár, 2011), solicitó la investigación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y extrajo el tema migratorio de la Ley General de Población para crear una nueva Ley de Migración propia, que regulase más

11. Esta propuesta presidencial finalmente fue congelada por una denuncia de 25 estados del país (*El Heraldo*, 2015). Y en el caso de la solicitud del préstamo, el Congreso no la aprobó.

12. Este programa se estableció el 7 de julio de 2014 y recibió una felicitación de la Embajada de Estados Unidos en México, así como una serie de críticas por parte de las asociaciones de la sociedad civil.

eficazmente el tema (Armijo, 2011: 50). La normativa mexicana de estos años respecto a la frontera sur se ha inclinado más bien al reconocimiento e incremento de los derechos del migrante, los cuales incluyen también un avance en las prácticas laborales de ingreso en el Instituto Nacional de Migración (INAMI). Ninguna de estas nuevas normativas ha hecho acelerar la reforma migratoria en Estados Unidos, congelada en el Congreso desde 2013, sacar a flote nuevamente la propuesta de George Bush sobre la contratación de trabajadores agrícolas temporales o realizar una investigación sobre la situación de explotación laboral a la que se enfrentan miles de migrantes en ese país.

2) Existe un continuo proceso securitizador aunque se integran temas de desarrollo

Mientras que se mantiene el proceso securitizador en la frontera sur en las tres muestras de tiempo analizadas, el discurso que incluye el desarrollo se presenta en las de 2010 y 2014. La incursión de ambos conceptos en el mismo evento dibuja esta «oposición binaria», donde se observa cómo la seguridad es privilegiada sobre el desarrollo, en relación con el número de elementos discursivos que les hacen referencia. Sin embargo, desde la misma perspectiva de securitización¹³, la integración de este nuevo elemento hará ganar al actor discursivo una mayor audiencia (Andreas en Mora, 2002). Para este caso en particular, los elementos de desarrollo más que excluyentes a la seguridad se encuentran reforzando el discurso securitizador.

En la frontera sur, el proceso de securitización de la migración comenzó en la época de los años ochenta del siglo pasado, con los refugiados guatemaltecos que buscaban asilo en México. En los años noventa hubo una nueva ola de migración debido a la crisis económica en la región que coincidió con un incremento del narcotráfico, lo que ocasionó que se percibiera a los migrantes como posibles criminales (Castillo y Toussaint, 2010: 276). Por otro lado, el levantamiento armado del Ejército Zapatista en Chiapas en 1994 fue otro ingrediente importante para securitizar esta frontera. En 1995, se comenzó a construir la carretera transfronteriza que pasaría muy cerca de Guatemala. El día de su inauguración, cinco años después, el presidente Ernesto Zedillo hizo un reconocimiento al Ejército nacional «por la entrega, la dedicación y los magníficos resultados que

13. Respecto a la teoría de securitización se recomienda el texto de Barry Buzan, Ole Waever y Jaap de Wilde (1998).

obtuvieron en la construcción de esta obra» (Zedillo, 2000). En 2001, la visión respecto a la securitización no cambió. A los 23 días de los atentados en Estados Unidos, México replicaba la posición securitizadora estadounidense *sellando* la frontera sur discursivamente y convirtiéndola nuevamente en un tema de seguridad nacional (Rodríguez, 2002). La entrevista del presidente Vicente Fox el 4 de octubre de 2001 en Nueva York da cuenta de ello: «Hemos estado trabajando conjuntamente con el presidente Bush para poner los candados suficientes y fuertes para que en las corrientes migratorias (...) en la frontera con México no pase ningún terrorista o nadie que quiera provocar violencia» (Fox, 2001b).

Un día después de este discurso, el Comisionado del INAMI informaba en una entrevista, publicada por el periódico mexicano *Reforma*, que dentro de la estrategia del denominado Plan Sur se contemplaba la participación de casi mil agentes migratorios en la zona y 350 más para el año entrante (Casillas, 2002: 29). Este mismo cariz tomaba la declaración conjunta de los mandatarios de ambos países en los denominados «Compromisos de Monterrey» de 2002, ya que planteaba crear acciones para conseguir una «frontera eficiente para el siglo XXI» así como «una frontera capaz de proteger a nuestras sociedades contra quienes pretendieran causarnos algún daño (...)» (Los compromisos de Monterrey, 2002). Por su parte, los acuerdos bilaterales de Fronteras Inteligentes de 2002 fueron la semilla para que en 2005 se firmase la creación de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad con América del Norte (ASPAN), con la idea de combatir el terrorismo y el crimen organizado de manera conjunta. En el caso de la primera Cumbre del Programa ASPAN, México reafirmó su compromiso de reducir la entrada de indocumentados que quisieran llegar a Estados Unidos (Trejo, 2006). Para Carol Girón (2011: 160), a partir de ese momento los movimientos migratorios irregulares se vincularían con el crimen y se convertirían en «una amenaza».

En 2014, como ya se ha comentado, se incluyeron temas de desarrollo en la agenda, como el apoyo a Centroamérica para poner en marcha el Plan para la prosperidad en el Triángulo del Norte, que incluye, entre otros, los siguientes objetivos: a) dinamizar el sector productivo para crear oportunidades económicas; b) desarrollar oportunidades para el capital humano; c) mejorar la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia, y d) fortalecer las instituciones para aumentar la confianza de la población en el Estado. Aunque en el tema de seguridad Estados Unidos no firmó ningún tratado ese año que tuviera como contenido la frontera sur, el presidente Obama solicitó un préstamo de 3.700 millones de dólares al Congreso, 300 millones de los cuales irían destinados a contrarrestar lo que llamaban «la desinformación» por parte de los contrabandistas a los cuales debían enfrentarse los migrantes en su trayecto (Cohen, 2014). En el caso de la frontera sur de México, el programa Frontera Sur –y a pesar de que a nivel

discursivo atiende tanto al desarrollo como a la seguridad— ha recibido quejas de las asociaciones civiles porque se han empezado a patrullar los trenes que sirven como medio de transporte para los migrantes que se trasladan del sur al centro o norte del país. Ello ha provocado que estos pongan en mayor riesgo su vida al tener que hacer el trayecto a pie y buscar nuevas rutas para evitar el incremento de vigilancia (*Animal Político*, 2015).

El acontecimiento de 2010, que no sucedió en Estados Unidos, también securitiza ambas fronteras. El 15 de diciembre de 2010 se llevó a cabo la primera reunión de trabajo del Comité Ejecutivo Bilateral (CEB) sobre la «Gestión fronteriza del siglo XXI», que habían firmado en mayo del mismo año los mandatarios de México y Estados Unidos. De esta cita salió una declaración conjunta donde ambos países comparten: «una profunda preocupación por acontecimientos en nuestra frontera que resultan en la pérdida de vidas humanas (...) lo que subraya la urgencia con la que México y Estados Unidos necesitan tomar acciones decisivas para evitar su recurrencia y (...) ratificar nuestra responsabilidad compartida por la seguridad fronteriza y la seguridad pública (...)» (Secretaría de Relaciones Exteriores México, 2010).

El 15 de abril de 2011 se creó la Reunión de Alto Nivel donde participaron los gobiernos de México, Guatemala y Belice, y como invitados estaban Estados Unidos y Canadá. Ahí se acordó combatir conjuntamente a los cárteles del narcotráfico en la frontera sur (*El Universal*, 2011). Cuatro días después, el subsecretario de Defensa de Estados Unidos, William Welchser, anunciaba una partida de 51 millones de dólares para un programa de seguridad conjunto en la frontera sur de México; ello supuso un incremento considerable, ya que dos años antes el fondo había sido de tres millones de dólares (Notimex, 2011). En ese mismo mes de abril se crearon también dos bases militares más en Chiapas mientras, en mayo, la Organización de los Estados Americanos (OEA) informaba del asentamiento de grupos criminales en Centroamérica (Villafuerte, 2014: 113). Ya en junio, se realizó la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad en Centroamérica¹⁴, «que marca el inicio de una nueva etapa en los esfuerzos para consolidar a Centroamérica como una región segura, en paz, libertad, democracia y desarrollo» (Gobiernos de Centroamérica, 2011). En esta conferencia, Hillary Clinton informó del apoyo de 290 millones de dólares que

14. La Estrategia de Seguridad de Centroamérica surgió en el marco de la XXIX Reunión Ordinaria de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA, celebrada en la Ciudad de San José, Costa Rica, el día 16 de diciembre de 2006. <http://events.iadb.org/calendar/eventDetail.aspx?lang=es&id=2969>

recibirían los países centroamericanos, al mismo tiempo que argumentaba que «la estrategia debe reflejar la naturaleza transnacional de esta crisis. Los cárteles y los delincuentes no se contienen en las fronteras y, por tanto, nuestra respuesta tampoco debe hacerlo» (Kaufman, 2011).

En el Foro Mundial de Migración de diciembre de 2010, celebrado en México, mientras las organizaciones sociales hablaban de los derechos de los migrantes, el Gobierno de Estados Unidos promovía la creación de fronteras más inteligentes y seguras, y Calderón hablaba de «llevar las investigaciones hasta las últimas consecuencias» y «no detenerse hasta agotar la persecución de todos los criminales» (Durand, 2012).

3) Fronteras elásticas: expansión y retracción

Expansión de Estados Unidos

Estados Unidos es un actor fundamental en la frontera sur de México. Este Gobierno crea, propone normativas, construye acuerdos de cooperación ya sea con México o con los países de Centroamérica, y de igual manera colabora con recursos y genera discursos lingüísticos sobre la región mesoamericana. Todo ello, a pesar de que la FSM no es un territorio que pertenezca directamente a su soberanía; sin embargo, existe un interés histórico por parte de Estados Unidos a la hora de conservar la esfera de poder regional, y más ahora, con el cambio de visión que ha tenido respecto a la forma de concebir su seguridad.

México ha recibido de Estados Unidos 6,6 millones de dólares en equipamiento para inspección no intrusiva y 3,5 millones en kioscos móviles¹⁵ operados por el INAMI para ayudar a capturar datos biográficos y biométricos de personas que transitan en la frontera sur. De igual manera, el Departamento de Defensa de Estados Unidos ha ofrecido su apoyo para «entrenamiento, equipo de comunicación, movilidad aérea y vigilancia» (Valenzuela y Wilson, 2014). Estas acciones pueden tener su explicación en la nueva manera de entender la política de seguridad por parte del Gobierno de Estados Unidos a partir de 2001, cuando cambió la concepción de la defensa en su territorio a partir «de la división geopolítica de círculos concéntricos» (Benítez Manaut,

15. Los llamados kioscos móviles son pequeñas oficinas móviles equipadas con sistemas de cómputo y *software*.

2004: 18). En ella se entiende como primer círculo su propia territorialidad, y como segundo círculo la región de América del Norte, que va desde Canadá hasta la frontera sur de México con Guatemala y Belice y el Caribe (Hernández, 2008: 201). A ello hay que añadir una percepción permanente de la frontera sur como una región *débil*, así como las pruebas que indicaban que extranjeros ligados a grupos terroristas estaban usando esa frontera como un *trampolín* para llegar a Estados Unidos. Varios autores llaman a este cambio de visión «la tercera frontera» (Hernández, 2008: 201; Emmerich, 2003: 11; Grayson, 2005).

Dentro de este marco de territorialidad, Estados Unidos desdobra¹⁶ su frontera sur para crear una frontera externa¹⁷ que llega a la frontera sur de México y, al mismo tiempo, mantiene sólida su frontera interna (frontera norte). Ello ocasiona que el territorio mexicano quede *atrapado* entre una frontera y otra, y que

Estados Unidos desdobra su frontera sur para crear una frontera externa que llega a la la frontera sur de México y, al mismo tiempo, mantiene sólida su frontera interna (frontera norte).

sea concebido en su territorialidad como una gran región fronteriza, en el entendido de que todas las amenazas que puedan llegar por vía terrestre a Estados Unidos por el lado sur tocan antes esta región, ya que estas amenazas pueden producirse en territorio mexicano o centroamericano.

Por ello, resulta conveniente para la potencia del norte que exista un espacio material, en el cual mientras la amenaza va avanzando, también pueda ir disminuyendo antes de que llegue a su territorio. Si los estados *colchón* separaban tiempo atrás una posible agresión entre dos potencias¹⁸, actualmente estos amplían la región fronteriza no para contener las amenazas de un Estado a otro, sino para luchar contra el narcotráfico, la migración irregular y la violencia, cuyas cifras en Centroamérica son muy altas¹⁹. Estas amenazas se inscriben más en el concepto de «guerras nuevas»²⁰ que en un formato clásico de seguridad entre estados.

Si las fronteras son ese espacio donde las relaciones interestatales sumadas a la crisis social y/o al crimen definen en buena medida su contexto (Briscoe,

16. Según la Real Academia Española: «Formar dos o más cosas por separación de los elementos que suelen estar juntos en otra».

17. Perímetro externo, tal como la llama Emmerich (2003).

18. Por ejemplo, Nepal y Bután respecto a China e India.

19. Según el *Global Homicide Book*, Honduras, Belice, El Salvador y Guatemala se encuentran entre los cinco países más violentos del mundo (UNODC, 2013).

20. Sobre Nuevas Guerras se recomienda Mary Kaldor (1999).

2008: 1), la realidad mexicana se circunscribe a esta definición, ya que es el único territorio terrestre que existe por el que puede transitar cualquier *amenaza* que venga del sur hacia la economía más poderosa del mundo. Los cárteles de la droga combaten en los territorios fronterizos de México para tener un mayor acceso al mercado más grande de cocaína del mundo; en paralelo, los migrantes intentan cruzar el territorio de sur al norte para realizar su *sueño americano*. En pocas palabras, el hecho de que Estados Unidos intervenga indirectamente en los espacios tanto materiales como imaginarios, mediante los diversos actos discursivos, les hace fortalecer un primer filtro de posibles amenazas que principalmente se relacionan con las drogas, las armas, el flujo de dinero o el tráfico de personas. Por otra parte, el trabajo de las autoridades mexicanas es precisamente disminuir estas *amenazas*, que van directamente dirigidas en mayor porcentaje a Estados Unidos. La cooperación internacional en materia de seguridad es la herramienta más importante utilizada por este país para fortalecer estas políticas de disminución de riesgos dentro del territorio mexicano; de igual manera lo hace en Centroamérica, región que desde 2001 es presionada para generar acuerdos de cooperación (Benítez Manaut, 2011: 181). En junio de 2002, se creó el Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza entre México y Guatemala (GANSEF después GANSEG), que incluye la coordinación de temas como la migración, derechos humanos, asuntos fronterizos, terrorismo internacional, crimen organizado y cooperación judicial (Villafuerte, 2014: 127). En 2015, las reuniones del GANSEF se han extendido hacia Belice y El Salvador.

Retracción de México

El caso de México es diferente, aunque también estratégico. En 2011, a manera de incentivar la migración regular en la frontera sur, la Ley de Migración facilitó la obtención de permisos a trabajadores fronterizos y pequeños comerciantes regionales que cruzan la frontera sur constantemente. Los comerciantes guatemaltecos o beliceños pueden obtener la Tarjeta de Visitante Regional –gratuita y con una duración de permanencia de 72 horas– que les permite el desplazamiento por una zona delimitada por los municipios fronterizos del territorio. Asimismo, existe otra tarjeta, la Tarjeta de Visitante de Trabajador Fronterizo (TVTF), que extiende la posibilidad al trabajador guatemalteco o beliceño de trabajar en diversas áreas más allá de la agricultura, como era hasta 2008. Este elemento discursivo ocasiona que México haya desdoblado su frontera, creando nuevas garitas de revisión intraterritoriales, es decir, creando una nueva *frontera interna* que ha generado otro filtro de entrada, pero también una región fronteriza delimitada

entre su línea fronteriza y los límites de los municipios fronterizos, donde se encuentran las nuevas garitas de chequeo²¹.

Así, al aceptar la porosidad intrínseca de la línea fronteriza con Guatemala, la retracción de México ha provocado una regularización del comercio que se da de manera natural en la zona desde la creación de esa frontera en 1882. Esta política ha logrado que la regularización de este tipo de cruces pasara del 46,5% en 2009 al 91,4% en 2013 (COLEF, 2014: 24). Pese a todo, esta política de aumento de la región fronteriza no supone un arreglo total de la regularización de los flujos migratorios ni del fenómeno migratorio específicamente²² (ibídem: 27), ya que solamente los ciudadanos de origen beliceño y guatemalteco pueden acceder a ella; así, se niega la entrada de salvadoreños y hondureños cuya migración también es alta. Por último, este tipo de política no desalienta ni disminuye los peligros de la migración a Estados Unidos.

4) La frontera *inteligente* y la frontera *ingobernable*

Mientras que en las diferentes muestras de tiempo analizadas, ambos actores discursivos –Estados Unidos y México– perciben la frontera sur como *débil*, no ocurre lo mismo con la frontera norte. A pesar de ser objeto de posibles *amenazas*, según los discursos norteamericanos, los adjetivos con los que se refieren a ella llevan títulos como «fronteras inteligentes»²³ o «frontera eficiente para el siglo XXI»²⁴; en contraste con la posición de la frontera sur, a la que nombran como «dramática evidencia de porosidad» e «ingobernable»²⁵. Inevitablemente la frontera sur cuenta con estas características. El poco personal presente en el área no puede contener la cantidad de cruces irregulares, los incendios forestales, la tala ilegal, el incremento de la agricultura, la ganadería, así como los asentamientos irregulares en zonas de reserva, el tráfico de armas, drogas e incluso la trata de menores (Villafuerte, 2014: 119; Briscoe, 2008: 3; Grayson,

21. Algunas de estas garitas se encuentran en Huixtla y Catazajá (Chiapas).

22. A pesar del avance en la materia, se siguen documentando entregas de tarjetas de manera discrecional (Sevilla, 2012) y redes de corrupción del INAMI para el paso de migrantes sin documentos (Torres, 2013).

23. Véanse los acuerdos bilaterales que Estados Unidos firmó con Canadá y México, en diciembre de 2001 y marzo de 2002, respectivamente.

24. Véase «Los compromisos de Monterrey», del 22 de marzo de 2002, y nuevamente lo encontramos en la reunión de 2010 sobre «Gestión fronteriza del siglo XXI».

25. Dicho por el general Bantz J. Caddock, comandante del Comando Sur de Estados Unidos (Villafuerte, 2014).

2005; Benítez Manaut, 2011: 181). Por su parte, sin embargo, la frontera norte tampoco se encuentra exenta de estas problemáticas. Se calcula que cada año fallecen más de 400 migrantes en el último trayecto de la ruta hacia el norte. Según datos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el año 2009 murieron en la frontera entre México y Estados Unidos 48 personas del lado mexicano y 369 del lado estadounidense (Weiss y López, 2011); y de las 50 ciudades más violentas del mundo, nueve son mexicanas, de las cuales siete se encuentran en la región norte del país (Consejo Ciudadano, 2014).

Estas diferencias en las que se conciben las fronteras tienen más que ver con aspectos económicos entre ambas zonas que con aspectos históricos o culturales, ya que al igual que en la frontera entre Guatemala y México se comparten valores en común, esto también ocurría en la frontera norte antes de las guerras con Estados Unidos del siglo XIX²⁶. En cambio, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de las entidades federativas sí nos marca una diferencia económica entre ambas regiones. Mientras el segundo, tercer y quinto lugar con mayor IDH en México corresponden a estados fronterizos del norte (0,785 en promedio), el menor lo tiene al estado de Chiapas, que es precisamente el territorio que representa cerca del 60% de la frontera sur, con un IDH de 0,667 (PNUD, 2015). Esta notoria diferencia económica, que también se encuentra entre ambas vecindades de México, ayuda a comprender que los discursos no solo se silencian o exageran, privilegiando a uno sobre el otro, sino que se moldean para generar opiniones hacia audiencias determinadas.

Conclusiones

El hecho de enfocar la teoría del discurso en las fronteras puede ofrecernos un concepto más amplio de las relaciones de poder entre los estados. La contribución específica de la investigación sobre la frontera sur de México, y las fronteras en general, se resume en la importancia de analizar cómo dos fronteras de un mismo país pueden estar circunscritas a visiones y circunstancias tan diversas debido a la presión que pueden o no ejercer los vecinos con las que estas se

26. Antes de 1835, el territorio mexicano incluía a los actuales estados fronterizos de Estados Unidos con México, por lo que la cultura novohispana se permeaba en todo este territorio. La guerra con Texas, terminada en 1836, y la firma del Tratado Guadalupe Hidalgo en 1848 ocasionaron, entre otros, un cambio sociocultural en las poblaciones de esas localidades.

comparten. En este caso, la *hegemonía discursiva* aparece como un fenómeno que crea resonancia entre los discursos que van del norte al sur (de Estados Unidos a México y Centroamérica) y silencia elementos discursivos cuando van en sentido opuesto. Los elementos discursivos que se crean en Estados Unidos, cuando los eventos se producen en este país (2001 y 2015), son reproducidos por México y Centroamérica; sin embargo, cuando el evento se produce en México (2010), no existe esta resonancia de normativa fronteriza en Estados Unidos con los elementos normativos creados en México.

La cooperación fronteriza entre estados se da principalmente en el rango de la seguridad, que ocupa toda la línea del tiempo. El tema del desarrollo, por su parte, se encuentra a partir de 2010 y ayuda a conseguir una mayor audiencia al actor discursivo. En este caso, el elemento de la seguridad es privilegiado por el hecho de que el elemento del desarrollo se perciba como una herramienta para alcanzar la seguridad.

Con los elementos discursivos no solo se construye la frontera, sino también las regiones fronterizas, que quedan aprisionadas entre los límites territoriales marcados por el derecho internacional y los englobados en los elementos discursivos. No solo hay estados *colchón*, sino también fronteras elásticas, que se expanden o retraen según convenga. Otra construcción de la frontera tiene relación con los adjetivos que se le otorgan para nombrarla, aunque estos no necesariamente muestran la realidad de la misma, sino solo una manera de vender a la audiencia el espacio de seguridad que buscan obtener (Mora, 2002).

Referencias bibliográficas

- Animal Político. «El discurso de derechos humanos con el que México “caza” a miles de migrantes». *Eldiario.es* (mayo de 2015) (en línea) http://www.eldiario.es/desalambre/discurso-derechos-humanos-Mexico-migrantes_0_382862631.html
- Armijo, Natalia (ed.). «Frontera sur de México: los retos múltiples de la diversidad». *Migración y Seguridad: nuevo desafío en México D.F.* Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2011, p. 35-52.
- Balibar, Etienne; Williams, Erin. «World Borders Political Borders». *PMLA*, vol. 117, n.º 1 (2002), p. 71-78.
- BBC. «Why are so many children trying to cross the US border?». BBC (30 de septiembre de 2014) (en línea) [Fecha de consulta: 11.4.2015] <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-28203923>
- Benítez Manaut, Raúl. *The challenges of hemispheric security*. Woodrow Wilson International Center, Washington, 2004.

- Benítez Manaut, Raúl. «México-Estados Unidos: Paradigmas de una inevitable y conflictiva relación». *Nueva Sociedad* (noviembre-diciembre de 2006).
- Benítez Manaut, Raúl. « México, Centroamérica y Estados Unidos: migración y seguridad», en: Armijo Canto, Natalia (ed.) *Migración y Seguridad, Nuevo Desafío en México*. México DF: CASEDE, 2011, p. 179-192.
- Benítez Manaut, Raúl y Hernández, Daniel. «Migración y Seguridad. Nueva clave en las relaciones». *Red de Seguridad y Defensa de América Latina* (2007) (en línea) [Fecha de consulta: 9.3. 2015] <http://www.resdal.org/producciones-miembros/benitez-hernan-migracion-seguridad-07.pdf>
- Benítez Manaut, Raúl y Rodríguez, Carlos. «Del TLCAN al ASPAN. Seguridad y Fronteras en Norteamérica». *COLEF*, vol. 18 (enero-junio de 2006). México D.F.: COLEF.
- Bialasiewicz, Luiza, *et al.* «Performing security: The imaginative geographies of current US strategy». *Political Geography* (2007), p. 405-422.
- Bovin, Philippe y Martine, Dautier. «Prólogo», en: Bovin, Philippe (ed.). *Las fronteras del Istmo*. México: CIESAS, 2005, p. 9-14.
- Briscoe, Ivan. «Conflictos en la frontera: Las nuevas zonas calientes en América Latina». *Fride an european think tank for global action* (2008) (en línea) [Fecha de consulta: 05.03.2015] http://fride.org/descarga/COM_Bordelands_Americas_ESP_jul08.pdf
- Buzan, Barry; Wæver, Ole y De Wilde, Jaap. *Security: A new framework for analysis*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- Camarena, Salvador. «Las 72 personas asesinadas en México eran inmigrantes “sin papeles”». *El País* (25 de agosto de 2010).
- Casillas, Rodolfo. «Semblanza de la Frontera Sur de México». *Biblioteca Digital CONEVIT* (2002) (en línea) [Fecha de consulta: 08.03.2015] http://biblioteca-digital.conevyt.org.mx/colecciones/documentos/migracion/frontera_sur.pdf
- Castillo, Manuel Ángel y Toussaint, Mónica. «Seguridad y Migración en la Frontera Sur», en: Alvarado, Arturo y Serrano, Mónica (eds.). *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*. México D.F. : COLMEX, 2010.
- Cohen, Tom. «Obama seeks emergency immigration funds, more authority». *CNN* (9 de julio de 2014) (en línea) [Fecha de consulta: 21.03.2015] <http://edition.cnn.com/2014/07/08/politics/immigration/>
- Concepción, Luis E. «El análisis del discurso y su relevancia en la teoría y en la práctica política». *Revista Internacional de Pensamiento Político* (2010), p. 15-32.
- Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia. «Las 50 ciudades más violentas del mundo» (2013) (en línea) [Fecha de consulta: 22.05.2015] <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/941-por-tercerano-consecutivo-san-pedro-sula-es-la-ciudad-mas-violenta-del-mundo>

- Delgado-Wise, Raúl y Mañan García, Oscar. «Migración e Integración México-Estados Unidos», en: Vidal, Gregorio y Guillén R., Arturo. *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización: Homenaje a Celso Furtado*. CLACSO, 2007, p. 291-311.
- Durand, Jorge. «San Fernando no se olvida». *La Jornada*. (26 de agosto de 2012) (en línea) <http://www.jornada.unam.mx/2012/08/26/politica/019a1pol>
- EFE. «EU refuerza seguridad en frontera con México por niños migrantes». *24 Horas* (en línea) [Fecha de consulta: 18.05.2015] <http://www.24-horas.mx/eu-refuerza-seguridad-en-frontera-con-mexico-por-ninos-migrantes/>
- El Heraldo. «Inicia juicio contra medidas migratorias de Obama impulsado por 25 estados». *El Heraldo* (15 de enero de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 11.04.2015] <http://www.elheraldo.hn/pais/785895-299/inicia-juicio-contramedidas-migratorias-de-obama-impulsado-por-25-estados>
- El Universal. «Acuerdan combate trilateral al narco en la frontera sur». *El Universal* (15 de abril de 2011) (en línea) <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/759614.html>
- Emmerich, Gustavo Ernesto. «México-Estados Unidos: Frontera eficiente, pero no abierta 2003». *Frontera Norte*, vol 15, n.º 29 (2003).
- Fernández de Castro, Rafael; Rodríguez, Ernesto; Casillas, Rodolfo. «Transit Migration through Mexico to the United States». México: ITAM, 2014.
- Foucher, Michel; . «Tipología de las Fronteras Contemporáneas», en: Bovin, Philippe. *Las Fronteras del Istmo*. México DF: CIESAS, 2005, p. 19-24.
- Fox, Vicente. Gobierno de México. (5 de julio de 2001a) (en línea) [Fecha de consulta: 16.3.2015] <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/discursos/?contenido=1384>
- Fox, Vicente. Presidencia de la República. (4 de octubre de 2001b) (en línea) [Fecha de consulta: 16.3. 2015] <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=1935>
- Girón, Carol. «La Frontera Guatemala México: Un intento por reconocer sus múltiples dinámicas», en: Carrión, Fernando (ed.). *Fronteras: Rupturas y Convergencias*. Quito: FLACSO, IDRC, 2011.
- Grayson, George. «Mexico's Souther Flank» (2005) (en línea) [Fecha de consulta: 16.03.2015] http://www.unc.edu/depts/diplomat/item/2005/0103/grayson/grayson_mex.html
- Hernández, Daniel. «Política Migratoria y de Control Fronterizo de Estados Unidos hacia México y Centroamérica». *Enfoques*, n.º 8 (2008), p. 193-214.
- Howarth, David. «La Teoría del Discurso», en: Marsh, David y Stoker Gerry (eds.). *Teorías y Métodos de la Ciencia Política*. Madrid: Alianza, 1997, p. 125-141.

- Kaufman, Stephen. «Clinton insta a una estrategia integrada en materia de seguridad para América Central». Embajada de Estados Unidos (22 de junio de 2011) (en línea) [Fecha de consulta: 21.03. 2015] <http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/article/2011/06/20110622181921x0.7198101.html#ixzz3WBDpQE4W>
- La Prensa Gráfica. «EEUU inicia plan de refugio para hijos de inmigrantes» (5 de diciembre de 2014).
- Mahoney, James. «Nominal, Ordinal, and Narrative Appraisal». Chicago: The University of Chicago, 1999, vol. 104, p. 1.154-96.
- Meyers, Deborah W. «Does “Smarter” Lead to Safer? An Assessment of the Border Accords with Canada and Mexico». Migration Policy Institute. (Junio 2003B) (en línea) [Fecha de consulta: 09.03.2015] <http://www.migrationpolicy.org/research/does-smarter-lead-safer-assessment-border-accords-canada-and-mexico?pdf=6-13-0-1.pdf>
- Meza, Nilo. «Espacios regionales fronterizos teoría, política y práctica del desarrollo y la integración fronteriza» (2008) (en línea) [Consulta: 15.03.2015] <http://www.eumed.net/libros-gratis/2008b/400/ESPACIOS%20REGIONALES%20FRONTERIZOS%20INTRODUCCION.htm>
- Milliken, Jennifer. «The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods». *European Journal of International Relations*, vol. 5, n.º 2 (enero de 1999), p. 225-254.
- Mora, Frank. «Border Games: Policing the U.S.-Mexico Divide». *American Political Science Review*, vol. 96, n.º 4 (diciembre de 2002), p. 176.
- Najár, Alberto. «Lo qué gana el presidente Mauricio Funes en México». *BBC* (21 de junio de 2011). México:.
- Newman, David y Paasi, Ansi. «Fences and neighbours in the postmodern world: boundary narratives in political geography». *Progress in Human Geography*, vol. 22, n.º 2 (1998), p. 186-207.
- Notimex. «Preparan plan de seguridad en la frontera sur de México». *Azteca Noticias* (12 de abril de 2011) (en línea) [Fecha de consulta: 21.3.2015] <http://www.aztecanoticias.com.mx/notas/internacional/49929/preparan-plan-de-seguridad-en-la-frontera-sur-de-mexico>
- Paulson, Michael. «Religious leaders embrace cause of immigrant children». *The New York Times* (24 de julio de 2014). (en línea) http://www.nytimes.com/2014/07/24/us/us-religious-leaders-embrace-cause-of-immigrant-children.html?_r=0
- Peña Nieto, Enrique. «Obama agradece a Peña Nieto». *24 horas* (25 de julio de 2014).
- Rodríguez, Primitivo. «Migración: entra la chiquillada y las grandes ligas» *La Jornada* (6 de enero de 2002).

- Rodríguez Chavez, Ernesto; Berumen Sandoval, Salvador; Ramos Martínez, Luis Felipe. «Migración centroamericana de tránsito irregular por México». *Centro de Estudios Migratorios* (2011).
- Sevilla, Raquel. «1er Foro Sobre Migración Análisis e Interpretación de la Ley de Migración y su Reglamento» (12 de diciembre de 2012).
- Taylor, P. «The state as container: territoriality in the modern world-system». En *Progress in Human Geography*, vol. 18, n.º 2 (1994), p. 151-162.
- Torres, Rubén. «Descubren Red de Corrupción INM». *El Economista* (6 de enero de 2013).
- Trejo García, Carmen. «Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte». Ciudad de México: Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2006.
- Univisión. «La CIDH denuncia abusos, malos tratos y detenciones indeseables de niños migrantes». (2 de octubre de 2014) (en línea) [Fecha de consulta: 10.04.2015] <http://noticias.univision.com/article/2113610/2014-10-02/inmigracion/noticias/la-cidh-denuncia-abusos-malos-tratos-y-detenciones-indeseables-de-ninos-migrantes>
- Valenzuela, Pedro y Wilson, Christopher. «Mexico's Southern Border Strategy: Programa Frontera Sur». *Wilson Center* (11 de julio de 2014) (en línea) [Fecha de consulta: 24.04.2015] <https://www.wilsoncenter.org/publication/mexicos-southern-border-strategy-programa-frontera-sur>
- Villafuerte, Daniel. «Security Issues on the Mexico-Guatemala Border and their relationship to the New National Security Policies of the United States», en: Prevost, Gary, et al. (ed.). *US National Security Concerns in Latin America and the Caribbean*. Nueva York: Palgrave Mc Millan, 2014, p. 113-143.
- Weiss, Thomas y López, Pedro. *México, políticas públicas beneficiando a los migrantes*. México: OIM, 2011.
- Zedillo, Ernesto. «Discurso de Inauguración de la carretera transfronteriza» (2005) (en línea) [Fecha de consulta: 18.05.2015] <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/chiapas/discursos/19jun00-1.html>
- Zeizima, Katie y O'Keefe, Ed. «Obama calls wave of children across U.S.-Mexican border 'urgent humanitarian situation'. *The Washington Post* (2 de abril de 2014).

Documentos oficiales

- Banco Interamericano de Desarrollo. «Plan of the Alliance for Prosperity in the Northern Triangle: A Road Map». Washington: BID, 2014 .
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. «Ley de Migración». México (en línea) http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_301014.pdf

- CNDH-Comisión Nacional de los Derechos Humanos México. «Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los casos de secuestro en contra de migrantes». México: CNDH, 2009.
- CNDH-Comisión Nacional de los Derechos Humanos. «Informe Especial sobre secuestro de Migrantes en México 2010» México: CNDH, 2011.
- COLEF-Colegio de la Frontera Norte. «Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México 2013». México: COLEF, 2014.
- COLEF-Colegio de la Frontera Norte e INAMI-Instituto Nacional de Migración. «Encuesta sobre migración en la frontera sur de México». México D.F.: COLEF; INAMI, 2009.
- Departamento de Estado de EEUU. «Frontera inteligente: Acuerdo de 22 puntos del Plan de Acción de la Asociación Fronteriza entre los Estados Unidos y México - Hoja Informativa». (20 de marzo de 2002) (en línea) [Fecha de consulta: 01.04.2015] <http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/spanish/ti/pas/mx/gen/38661.htm>
- El Salvador - Presidencia de la República. «Primera reunión del Grupo de Alto Nivel sobre niñez migrante hacia Estados Unidos» (2014) (en línea) [Fecha de consulta: 18.3.2015] <http://www.presidencia.gob.sv/el-salvador-guatemala-y-honduras-realizan-primera-reunion-del-grupo-de-alto-nivel-sobre-ninez-migrante-no-acompanada-hacia-estados-unidos/>
- Gobierno de México. «Informe del Estado Mexicano sobre secuestro, extorsión y otros delitos cometidos contra personas migrantes en tránsito por territorio mexicano». Ciudad de México: Gobierno de México, 2010.
- Gobiernos de Centroamérica. «Declaración de Guatemala, Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad». (22 de junio de 2011) (en línea) [Fecha de consulta: 21.03.2015] <http://segib.org/news/files/2011/06/Declaracion-de-Guatemala.pdf>
- Instituto Nacional de Migración. «Apuntes sobre migración. Migración centroamericana de tránsito irregular por México» (1 de julio de 2011) (en línea) [Fecha de consulta: 04.04.2015] http://www.oxfamMexico.org/wp-content/uploads/2013/06/APUNTES_N1_Jul2011.pdf
- «Los compromisos de Monterrey». Declaración Conjunta por los Presidentes de Estados Unidos y México, 22 de marzo de 2002
- PNUD-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. «Índice de Desarrollo Humano en las Entidades Federativas». México: Naciones Unidas, 2015.
- Secretaría de Relaciones Exteriores México. «Declaración Conjunta México-Estados Unidos sobre prevención de la violencia en la región fronteriza». *SRE* (diciembre de 2010) (en línea) [Fecha de consulta: 21.03.2015] <http://embamex.sre.gob.mx/EEUU/index.php/es/comunicados2010/455-declaracion-conjunta-mexico-estados-unidos-sobre-prevencion-de-la-violencia-en-la-region-fronteriza>

- UNODC-United Nations Office for Drugs and Crime. «Global Homicide Book». Viena: UNODC, 2013.
- US Customs and Border Protection. «Border Patrol Overview». Gobierno de los Estados Unidos (2015) (en línea) [Fecha de consulta: 08.03.2015] <http://www.cbp.gov/border-security/along-us-borders/overview>
- White House. «Previewing Vice President Biden's Trip to Guatemala». Washington (2 de marzo de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 04.04.2015] <https://www.whitehouse.gov/blog/2015/03/02/previewing-vice-president-bidens-trip-guatemala>

La lucha de la UE contra el actual crimen organizado: un reto esencial... pero difícil

The EU's fight against today's organised crime: an essential challenge... but a difficult one

Claudia Jiménez

Profesora titular de Derecho Internacional Público, Universitat Autònoma de Barcelona; miembro del grupo de investigación MAGELS.

claudia.jimenez@uab.cat

Resumen: Si la lucha contra la delincuencia organizada requiere en general de un elevado grado de cooperación entre los estados, en el caso de la Unión Europea, con un espacio interior sin fronteras para casi todo, esto resulta insoslayable. Los estados miembros, conscientes de ello, han hecho esfuerzos por avanzar juntos en esta lucha. La creación de nuevas herramientas de cooperación y el uso de organismos autónomos como las agencias han sido pasos importantes, pero están lejos de ser suficientes. Para progresar en este sentido, es imprescindible superar el recelo derivado de la defensa de una soberanía hoy en día más imaginaria que real y, sobre todo, es necesaria una mayor armonización de estándares de seguridad, protección de derechos fundamentales y garantías del Estado de derecho que permitan un mayor grado de *confianza mutua*, imprescindible para una acción conjunta más eficaz contra este tipo de delincuencia.

Palabras clave: UE, delincuencia organizada, crimen, delitos transfronterizos, cooperación, agenda de seguridad europea

Abstract: *The fight against organised crime generally requires a high degree of cooperation between states. In the case of the European Union, whose internal space is borderless on almost every issue, this level of cooperation is unavoidable. Being aware of this, member states have made efforts to move forward in this fight together. The creation of new cooperation tools and the use of certain agencies have been important steps, but are far from enough. To make progress on this issue, it is essential to overcome the distrust grown out of defending a sovereignty that is, today, more imaginary than real and to bring about greater harmonisation of security standards, protection of fundamental rights and guarantees of the rule of law. The resulting increase in mutual trust is crucial for more effective joint action against this type of crime.*

Key words: EU, organised crime, cross-border crime, cooperation, European Agenda on Security

El presente trabajo se inscribe en el marco del proyecto «MAGELS» [El reto del nuevo mapa de las Agencias del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE], ref. DER2012-36009, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

Introducción

La construcción europea es, qué duda cabe, un proceso lento que intenta escribir recto pero que en muchas ocasiones acaba haciéndolo con *renglones torcidos* (e hipotecados). La estrategia en el ámbito de la seguridad, y más concretamente de la lucha contra el crimen organizado, es un ejemplo más de ello. Desde que los estados, por la propia evolución de los acontecimientos, se vieron en la necesidad de tener que ampliar su ámbito de cooperación a temas íntimamente ligados a sus competencias exclusivas y soberanas, se han ido creando en el marco de la UE herramientas y estrategias que se mueven entre el ser y el deber ser. Si bien, por un lado, son conscientes de su necesidad y de que, además, ello requiere de un importante grado de *generosidad y confianza mutua* por su parte, por el otro, y en palabras del Parlamento Europeo, a la hora de la verdad, los celos y la voluntad de mantener el control acaban siempre apareciendo, cuando no primando¹.

Por si ello no entrañase ya suficiente dificultad, en este caso el *enemigo* a combatir –el crimen organizado– ha evolucionado a lo largo de los años no solo adaptándose a los nuevos tiempos más rápidamente que los mecanismos de cooperación estatal, sino incluso sacando gran provecho de ello, explotando nuevos ámbitos y volviéndose cada vez más camaleónico y escurridizo. De las estructuras clásicas de delincuencia organizada de carácter vertical y territorial, centradas básicamente en actividades delictivas que controlaban mediante el uso o la amenaza de la violencia, se ha pasado en la actualidad a un modelo de «operadores económicos globales» y descentralizados, que funcionan básicamente con espíritu empresarial en función de la oferta y la demanda², que operan mediante redes, siguiendo los principios de oportunidad y ventaja mutua según el caso y que en el aspecto material tienden a diversificar los ámbitos de actuación, que ahora son indistintamente lícitos e ilícitos, materiales o virtuales, en relación con el sector privado o público (Parlamento Europeo, 2012: 5), al cual, dicho sea de paso, corrompen e incluso, en algunas ocasiones, gobiernan.

-
1. Parlamento Europeo. *Resolución del 23 de octubre de 2013 sobre la delincuencia organizada, la corrupción y el blanqueo de dinero: recomendaciones sobre las acciones o iniciativas que han de llevarse a cabo (informe definitivo)*. Estrasburgo, 2013/2107(INI), 23 de octubre de 2013.
 2. Se dice que la delincuencia organizada actual, a diferencia de la tradicional, ha adoptado la forma del modelo empresarial dinámico que busca satisfacer necesidades –tanto lícitas como ilícitas– del mercado. Ello abarca desde las tradicionales relacionadas con estupefacientes o trata de personas hasta las más modernas como el tratamiento de residuos, el espionaje industrial o las de carácter *online* como tratamiento y venta de datos, apuestas, pagos en red con moneda virtual o venta de medicamentos no homologados, entre otros (Europol, 2015: 8; Parlamento Europeo, 2012: «L»).

Por último, en esta sinopsis panorámica, mención aparte merece la enorme trascendencia que están adquiriendo el vínculo y muchas veces también la confusión que hoy en día existen entre la delincuencia organizada y los grupos terroristas que empiezan a proliferar y actuar en Europa. Las organizaciones terroristas han pasado a ser una de las preocupaciones prioritarias, si no la primera, de los estados y de la Unión, por la evidente amenaza a la seguridad que representan; ello sin duda ha alterado ciertos parámetros de la lucha contra la delincuencia organizada. Así, aunque, por un lado, ha supuesto una mayor atención a alguna de estas estructuras cuando se comprueba su colaboración con grupos terroristas, especialmente en ámbitos como la financiación y el comercio de armas, por el otro, ha supuesto una merma de atención y por ende de recursos a la lucha contra la delincuencia organizada *per se* y una mezcla de iniciativas e instrumentos para combatir ambas amenazas³, no siempre válida o recomendable (Calderoni, 2010: 36).

Mientras, el poder de los grupos organizados criminales, lejos de sentirse amenazado, no deja de crecer. Los lucros obtenidos aumentan año tras año y los mecanismos para combatirlos se muestran insuficientes para frenar este crecimiento. La actual estrategia de seguridad interior de la UE de 2010, que ha mantenido entre sus prioridades, como no podía ser de otra manera, la lucha contra el crimen organizado (Consejo Europeo, 2010: 14), pretendía conseguir una mayor eficacia que ayudase a dar un giro a esta tendencia. Pero, como se verá a continuación, sin los consensos y una verdadera confianza mutua entre los estados tanto *ad intra* como *ad extra*, ello se presenta como un reto tan o más inútil que el esfuerzo de Sísifo con su piedra.

Algunas cifras

Según la Europol –basándose en el informe del SOCTA (*Serious and Organised Crime Threat Assessment*) de 2013–, en los últimos años la delincuencia organizada en Europa ha ampliado su radio de acción tanto en el aspecto material como geográfico, y se calcula que son más de 3.600 las organizaciones delictivas

3. A este respecto, basta echar un vistazo al MEMO 15/4867 de 25 de abril de este año de la Comisión Europea, en el que *presenta* la Agenda Europea de Seguridad para el ciclo 2015-2020. La relevancia del terrorismo respecto a cualquier otro tema relacionado con seguridad y las referencias casi aleatorias a la delincuencia organizada –que aparecen a veces como delincuencia organizada, a veces hablando de delitos transnacionales graves y a veces simplemente refiriéndose a ámbitos materiales delictivos concretos– así lo corroboran.

internacionales que operan en su territorio. De ellas, un 70% tiene una composición y radio de acción heterogéneo; más de un 40% tiene una estructura de redes y más del 30% son grupos pluridelictivos (Europol, 2013: 32).

En el ámbito material y como referencias meramente ejemplificativas de la magnitud de la problemática, según dicho informe, se estima que en la Unión Europea el costo de los negocios de la delincuencia organizada representa más de 670.000 millones de euros anuales. Por su parte, el informe final del *Organised Crime Portfolio Project* de 2015 ha calculado que solo el mercado de ilícitos genera como mínimo unos ingresos de alrededor de 110.000 millones de euros al año, y ello sin incluir ni el tráfico de personas, ni el juego, ni las extorsiones. De dicha cifra, el negocio de la droga se lleva el 25,5% (28.000 millones de euros), mientras que los ingresos provenientes de falsificaciones se calculan en 42.700 millones de euros (casi el 39%) (Transcrime, 2015: 9). Por su parte, según el informe de la comisión especial creada por el Parlamento Europeo aprobado el 23 de octubre de 2013 sobre delincuencia organizada, corrupción y blanqueo de dinero, se ha calculado que la trata de personas –que afecta a todos los estados miembros de la UE– genera anualmente unos beneficios de 25.000 millones de euros. El tráfico de especies salvajes y partes de sus cuerpos con destino a la UE supone unos beneficios de entre 18.000 y 26.000 millones de euros al año. Por otro lado, el tráfico ilegal de cigarrillos hace perder 10.000 millones de euros en impuestos, mientras que los delitos informáticos provocan pérdidas estimadas en 290.000 millones de euros. De hecho, se calcula que la mera incidencia en la salud pública de páginas web que ofrecen medicamentos falsificados a ciudadanos europeos es de 3.000 millones de euros al año.

Las dificultades y carencias del modelo actual de la UE ante los nuevos retos

El problema conceptual: ¿qué es el crimen organizado para la UE?

Conscientes del panorama, los estados miembros empezaron a construir, ya a lo largo de la segunda mitad del siglo xx, herramientas de cooperación internacional a nivel multilateral, regional y bilateral. Según el caso y el grado de confianza existente, alcanzaron interesantes logros instrumentales, pero sin llegar a consensos para el diseño de una estrategia global e integral de la problemática. Ni la vulnerabilidad de la que son perfectamente conscientes, ni la imposibilidad de acabar con el pro-

blema de manera unilateral parecen haber sido suficientes para hacerles primar la colaboración por encima de intereses individuales focalizados en la autoafirmación de sus modelos de actuación y sus particulares estructuras del Estado de derecho. La mejor prueba de ello es la imposibilidad que ha habido ya de partida –y que por desgracia persiste– para simplemente adoptar una definición armonizada y eficaz de «delincuencia organizada», y ello tanto a nivel global como sobre todo dentro del ámbito de una Unión Europea que ha consolidado un espacio interior sin fronteras para *casi* todo, menos para la seguridad.

A nivel global, la Convención de Palermo de 2000⁴ supuso, sin duda, un importante paso hacia delante en la lucha contra el crimen organizado, pero puso de manifiesto a la vez lo difícil, si no imposible, que resultaba encontrar una perspectiva común desde la cual abordar la problemática. Siguiendo la línea trazada por la Acción Común 98/733/JAI de la UE adoptada por el Consejo el 21 de diciembre de 1998 –instrumento de referencia internacional para intentar una cierta armonización en la materia–, la Convención introdujo una definición genérica de delincuencia organizada que ha devenido el estándar mínimo internacional. Según dicha definición, prevista en el artículo 2.a., por grupo delictivo organizado se entenderá «un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material». Por su parte, el artículo 2.b., como complemento a lo anterior, estipula que por «delito grave» se entenderá la conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de, al menos, cuatro años o con una pena más grave.

A nivel global, la Convención de Palermo de 2000 supuso un importante paso hacia delante en la lucha contra el crimen organizado, pero puso de manifiesto a la vez lo difícil, si no imposible, que resultaba encontrar una perspectiva común desde la cual abordar la problemática.

4. La Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional, también conocida como Convención de Palermo, de 15 de noviembre de 2000, entró en vigor el 29 de septiembre de 2003 y cuenta en la actualidad con 184 estados parte además de la Unión Europea, que se adhirió el 21 de mayo de 2004. La Convención se ha visto complementada en la actualidad con tres protocolos adicionales de carácter temático: el primero dedicado a la trata de personas, el segundo dedicado al tráfico ilegal de migrantes y el tercero relativo a las armas de fuego. Naciones Unidas. *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000 mediante Resolución A/RES/55/25. Palermo, Italia.

Se trata, como ha sido señalado reiteradamente por la doctrina especializada en la materia, de una definición de mínimos, extremadamente vaga y centrada en criterios básicamente cuantitativos. A ello hay que sumar el hecho de que, a la hora de delimitar los tipos delictivos en el artículo 5, la Convención *acumula* en lugar de optar por una de las dos aproximaciones doctrinales existentes en relación con la delincuencia organizada: el modelo anglosajón de la «conspiración» (art. 5.a.i) y el modelo continental basado en la «asociación» (art. 5.a.ii) (McClean, 2007: 62). En definitiva, es una delimitación efectuada a partir no tanto de las características de la organización, sino de las posibles actividades delictivas, las cuales, por si esto fuera poco preciso, se determinarán no por una tipología sino por un criterio cuantitativo: el de la pena sobre actividades delictivas –delitos con condenas de mínimo cuatro años–, con lo que cabe perfectamente la posibilidad de que unas mismas conductas, dependiendo de los códigos penales de cada Estado, entren o no en la tipología.

No es este el lugar para hacer un análisis de la definición de la Convención de Palermo, de su oportunidad y relevancia internacional teniendo en cuenta su carácter *global*, ni de sus pros (Hauck y Peterke, 2010) y contras (McClean, 2007; Smith, 2009), aspectos por lo demás ampliamente analizados por la doctrina. Simplemente se quieren poner de relieve las dificultades de delimitación que a escala global hacen muy difícil el diseño de una estrategia integral de cooperación para combatir... ¿el qué?

La plena conciencia de esta problemática y de la imperiosa necesidad de avanzar en la armonización y la dotación de mecanismos para luchar contra la delincuencia organizada, unida a las particulares características del espacio europeo y las herramientas con las que ya se contaba en el año 2000 para actuar de manera más eficaz⁵, llevaron a la Comisión a preparar y presentar una propuesta de decisión marco que incluía una definición. Pero dicha propuesta, enmendada constructivamente por el Parlamento Europeo y tras pasar por el tamiz del Consejo, dejó un texto que, en opinión de la propia Comisión y de algunos estados miembros, poco o nada iba a ayudar a una mayor claridad en la línea a seguir⁶.

5. Recuérdese que para entonces acababa de entrar en vigor el Tratado de Ámsterdam (1999) que amplió los objetivos de la Unión incluyendo la creación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (art. 2), aunque no *comunitarizó* la cooperación policial y judicial en materia penal, que quedó recogida en lo que se conoce como «el tercer pilar».

6. Declaración que consta en el anexo A, del Anexo a la propuesta final de la Decisión Marco aprobada por el Consejo el 10 de Mayo de 2006, Consejo de la Unión Europea. *Revisión y aprobación de la propuesta de Decisión Marco relativa a la Delincuencia Organizada*. Bruselas, Doc. 9067/06, 10 de mayo de 2006.

La Decisión Marco 2008/841/JAI⁷, que en contra de la opinión de la Comisión y el Parlamento finalmente entró en vigor y aún rige en la Unión, incluye una definición en negativo más que en positivo (Calderoni, 2012: 1.372) y mantiene, al igual que la Convención de Palermo, la opción de criminalizar la «asociación» y/o la «conspiración», a diferencia de la propuesta original de la Comisión que había optado por una armonización basándose en un solo modelo: el continental.

El problema de la definición –o, mejor dicho, de la falta de ella–, lejos de ser estrictamente semántico, plantea serias dificultades a la hora de intentar construir una política europea común en la lucha contra la delincuencia organizada, puesto que impide elaborar una estrategia integral atendiendo a la *estructura* de la organización, que en definitiva es lo que distingue a dicha actividad criminal de las demás⁸. Y ello tampoco se intenta remediar con una actuación (con)centrada en los tipos delictivos, puesto que en la Decisión –al igual que la Convención de Palermo– se continúa acudiendo a la pena superior a cuatro años, según lo establezca cada Estado, como criterio que define los tipos delictivos (art. 1.1). De ahí que no sean de extrañar las múltiples críticas recibidas y lo poco operativa que ha resultado esta Decisión en la práctica, al menos en lo que a armonización para la lucha contra el crimen organizado se refiere⁹. Los calificativos de «relativamente vaga», «impacto modesto» o «escaso valor» son habituales (Mitsilegas, 2011b: 15-16) y ello tanto en el análisis individual como incluso cuando se compara con los estándares internacionales fijados por la Convención de Palermo, con alcance –y, por tanto, necesidad de consenso– universal. De hecho, solo en el análisis relativo a la definición de organización criminal, el estudio encargado por la Comisión Europea para valorar el grado de transposición señaló que entre

7. Consejo de la Unión Europea. *Decisión Marco 2008/841/JAI del Consejo de 24 de octubre de 2008*. Bruselas, DOUE L 300/42, 11 de noviembre de 2008.

8. Aunque no hay consenso en y entre las doctrinas criminológica, sociológica, jurídica y política sobre la definición de «delincuencia organizada» –Klaus von Lampe en su página web lleva recogidas más de 180 acepciones distintas–, sí que existe cierto consenso sobre determinadas características que servirían para delimitarla. Estas son: la creación por parte de un grupo de individuos de una estructura permanente creada por y para preparar y efectuar actividades delictivas, con una distribución del trabajo, unas normas y un sistema «disciplinario» propio y la finalidad de obtener beneficios económicos o de otra índole. Cuando dicha estructura se dedica a actividades delictivas o, para llevar a cabo sus actividades, actúa en más de un Estado, estamos en presencia del crimen organizado transnacional. Sobre las posibles definiciones, véase <http://www.organized-crime.de/organizedcrimedefinitions.htm#coe>

9. Según el informe de 2015 presentado a la Comisión Europea sobre la implementación de la Decisión Marco, la gran mayoría de los estados parte (20) ya cumplía con los estándares mínimos requeridos de tipificación de participación en una organización delictiva previsto en la Decisión antes de su adopción, y los restantes ocho se limitaron a modificar su legislación siguiendo las directrices de la introducción de la Decisión (Levi, 2014: vi).

los estados miembros hay una gran disparidad al respecto, desde la muy amplia concepción de Alemania y Países Bajos a una muy precisa y concreta como sucede en los casos de Croacia y Lituania, lo cual, en palabras del informe, «podría dar lugar a dificultades prácticas en su aplicación» (Levi, 2014: 189).

Por suerte, y aunque parezca paradójico, la Decisión Marco 2008/841/JAI no es ni mucho menos el único mecanismo –de hecho ni siquiera es el más importante– diseñado por la UE para combatir el crimen organizado internacional. La acción europea tanto interior como exterior en esta materia viene de mucho antes y va mucho más allá. No obstante, al igual que sucedía a nivel internacional hasta la Convención de Palermo, su acción se ha centrado no en el quién sino en el qué¹⁰. De aquí que, aunque con reservas, se pueda afirmar que la deficiente delimitación conceptual de la UE se ha visto en cierta medida subsanada por estrategias, mecanismos y actuaciones que giran en torno a la lucha contra delitos transnacionales concretos y que, en esa medida, en la práctica, han permitido activar herramientas útiles para combatir indirectamente las estructuras criminales que los cometen. En esta línea, merecen una especial mención las actuaciones de lucha contra determinadas actividades delictivas como el tráfico ilícito de estupefacientes, las redes de trata de seres humanos, el blanqueo de dinero o las redes de inmigración clandestina, entre otras; todas ellas actividades delictivas que están en la base de la creación de ciertos marcos institucionales –como Europol¹¹ o Eurojust¹²– y en el diseño de estrategias sectoriales a partir de los programas de Tampere, La Haya y Estocolmo, como se verá a continuación.

-
10. Ejemplos de marcos de cooperación en función de la materia y no del sujeto delictivo a nivel internacional son, entre otros, los relativos a la trata de personas (1951), el tráfico de estupefacientes (de 1961 y reformado en 1972), el de sustancias psicotrópicas (1971), el tráfico ilícito de bienes culturales (1970) o, ya a nivel europeo, el relativo al blanqueo de capitales del Consejo de Europa (1990), todos ellos anteriores a la Convención de Palermo, dedicada al fenómeno de la delincuencia organizada como tal. Estos tratados implicaron ya en su momento reformas en códigos penales y en la instrucción de sumarios, además de establecer modelos de cooperación internacional en materia penal.
 11. A partir de lo dispuesto en los artículos K1-3 del Tratado de Maastricht, en 1995 los estados miembros crearon, vía tratado internacional, la Europol (Oficina Europea de Policía), para mejorar la cooperación policial entre ellos. Dicha agencia entró en pleno funcionamiento en 1999, una vez se obtuvieron todas las ratificaciones necesarias. Desde entonces ha actuado como eje de la cooperación policial a nivel europeo, ampliando progresivamente el ámbito de sus competencias. En 2010 entró en vigor la Decisión del Consejo que la dotó de su actual marco legal, siendo desde entonces una agencia de la UE de pleno derecho.
 12. Eurojust, creada por la Decisión del Consejo de 28 de febrero de 2002 sobre la base jurídica de los artículos 31 y 34.2. c) del TUE (versión anterior a la reforma de Lisboa), tiene como objeto reforzar la efectividad de las autoridades nacionales en la investigación y persecución de las formas graves de delincuencia organizada y transfronteriza, mediante la coordinación y cooperación intergubernamental.

¿Qué decir de las medidas para atajar este tipo de delincuencia?

Desde el inicio de la formalización de la cooperación policial y judicial en materia penal, con el Tratado de Maastricht de 1992 y su consolidación con la creación del Espacio de Libertad Seguridad y Justicia (ELSJ) a partir de Ámsterdam, en 1997, se puso de manifiesto que el diseño de políticas para luchar contra la delincuencia organizada era vital, pero no sencillo. Así, aunque desde el Consejo Europeo de Tampere de 1999 hasta el plan de acción de Estocolmo –recientemente revisado por el Consejo Europeo de 2014– no cabe duda de que se trata de un tema prioritario, no es menos cierto que, a la hora de dotarse de mecanismos, los estados se han venido mostrando activos pero no necesariamente solidarios, ni coherentes. Ello se ha visualizado, por ejemplo, en la disgregación que en el Tratado de Ámsterdam se hizo de los contenidos del ELSJ, entre el título IV del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) y el título VI del Tratado de la Unión Europea (TUE), con competencias e instrumentos totalmente diferentes según se interpretase que eran medidas derivadas de la supresión de controles fronterizos intracomunitarios o actuaciones de cooperación en materia penal, en donde, por cierto, quedó enmarcada la lucha contra la delincuencia organizada como tal (art. 29 del TUE). De ahí que el marco referencial en el ámbito de instrumentos deba ser, en primer lugar, la Decisión Marco 2008/841/JAI dedicada explícitamente a estas estructuras y cuya valoración va en consonancia con la ya ofrecida en relación con la definición. Y ello porque, por un lado, algunas de las medidas ya existían a nivel interno –incluso con estándares más elevados– y, por el otro, porque a la hora de plantear modificaciones o nuevas regulaciones, su carácter opcional ha permitido a los estados miembros hacer primar criterios nacionales o de oportunidad para valorar y efectuar su posible transposición o incluso, una vez implementadas, su utilización, lo que de facto ha supuesto una *no* armonización¹³.

Ahora bien, como ya se ha mencionado, a la hora de hacer un balance de las medidas adoptadas para luchar contra la delincuencia organizada, deben valorarse también los numerosos mecanismos y actuaciones que con distintas bases jurídicas han girado en torno a actuaciones delictivas graves, llegando incluso en ocasiones a mencionar y/o abordar la organización criminal autora de las mismas. Al hacerlo

13. Estudios para la Comisión han tenido que realizar un gran esfuerzo para simplemente *localizar* en las legislaciones nacionales las posibles equivalencias en la transposición, poniendo de manifiesto, de paso, las importantes diferencias que hay entre ellas (Levi, 2014).

así, no puede negarse que, especialmente a partir de la creación de Eurojust en 2002, en el seno de la UE se produjo en términos generales un salto cualitativo en los mecanismos de cooperación para combatir el crimen organizado. Se hizo, no obstante, mediante la indistinta utilización de referencias a las estructuras delictivas y/o a crímenes transfronterizos graves objeto de una regulación específica, acudiendo para ello a diversas fórmulas e instrumentos jurídicos en función del pilar en donde se enmarcaban. De hecho, esta dinámica ha sido una constante que, finalmente, si bien no se arregló, al menos sí se ordenó en el Tratado de Lisboa. En dicho tratado, la delincuencia organizada pasó a ser, al igual que el terrorismo, uno más de los ámbitos delictivos de especial gravedad y dimensión transfronteriza que, además, ahora se *lisbonizó*¹⁴. Por tanto, a partir del nuevo marco de 2007, la delincuencia organizada, tal y como se prevé en el actual Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), figura junto con una serie de tipologías de delitos concretos, muchos de ellos propios de su actividad ilegal como el narcotráfico, el blanqueo de capitales, el comercio de armas, la trata de seres humanos, la explotación sexual, la falsificación, la corrupción o la delincuencia informática (TFUE, art. 83). Todo ello sin contar, además, con la gran proliferación de acciones específicamente dedicadas a la lucha contra el terrorismo –también citado en el artículo 83–, que en los últimos años se han multiplicado y que en más de una ocasión incluyen también referencias a la delincuencia organizada.

En consecuencia, como se desprende de este nuevo marco normativo, la categorización y la *lisbonización* suponen una mejora pero no implican la homogeneización de todo el enorme entramado de acciones y herramientas relacionadas con el crimen organizado que a lo largo de los años han ido construyéndose de manera separada. Es más, se puede afirmar que con su enumeración de crímenes, de hecho, el Tratado de Lisboa reafirma este entramado. Este enfoque, más centrado en el qué que en el quién, es el que se extrae también de las directrices fijadas por el Consejo en la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea, de 2010, en el marco del programa de Estocolmo (Consejo Europeo, 2010) en relación con el tratamiento de la delincuencia organizada por parte de la Unión, que por cierto está siendo objeto de una revisión que se comentará más adelante¹⁵.

14. Con el término *lisbonizarse* se quiere señalar que, a partir del Tratado de Lisboa y la desaparición de los «pilares», estas materias dejan de ser objeto de cooperación intergubernamental para pasar a ser objeto de integración.

15. Revisión efectuada en el Consejo Europeo de junio de 2014 y que en el ámbito de seguridad ya cuenta con una propuesta de despliegue por parte de la Comisión, tal y como consta en su comunicado de prensa de 28 de abril de 2015: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4865_es.htm [Fecha de consulta: 25.05.2015].

A partir de dichas directrices y de alguna otra emanada de estrategias y subestrategias materiales en el ámbito de seguridad interior (drogas, tráfico de personas, etc.), la Unión ha ido trabajando a nivel interno, por un lado, en la armonización de legislaciones –o al menos la fijación de unos estándares comunes– y, por el otro, en la creación de nuevas herramientas y mecanismos de cooperación en la investigación y persecución de los delitos, incluyendo órganos de ejecución. Precisamente estos últimos han sido, en algunos ámbitos, parte esencial de los progresos más importantes. Hay que destacar aquí el papel crucial de las agencias del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (agencias del ELSJ) que se han ido creando: el innegable valor añadido en la lucha contra la delincuencia transnacional de las ya citadas Europol (para la coordinación policial) o Eurojust (coordinación judicial penal) se ha visto acompañado de la labor también importante de otras agencias como la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión (Frontex); la Escuela Europea de Policía (CEPOL, por sus siglas en francés), para la formación policial; la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF, por sus siglas en francés), o el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT), centrado en la recopilación e intercambio de información de temas relacionados con las drogas. Su elevado grado de autonomía operativa y la atribución de funciones cada vez mayor han agilizado mucho la aplicación de las diversas estrategias que la UE ha venido diseñando tanto en la lucha contra la delincuencia organizada como en algunos ámbitos en los que esta se mueve. La principal crítica es quizá precisamente esa autonomía, a veces ajena a controles que ejerzan de contrapeso a posibles excesos en una temática tan delicada y propensa a estar al límite del respeto de los derechos fundamentales.

En cuanto a acciones armonizadoras, entre las medidas adoptadas cabe destacar, por encima de las demás, la orden de arresto europea de 2002; la nueva Directiva sobre el embargo y el decomiso de los instrumentos y del producto del delito en la UE, de abril de 2014, que viene a completar las anteriores decisiones marco de 2001, 2003, 2005 y 2006, consideradas por la propia Comisión como no suficientemente eficaces, y la Decisión Marco de 2008 relativa al exhorto europeo en materia penal. Junto a ellas se han de señalar también las relativas a armonización desde el punto de vista material en ámbitos como el tráfico de personas (la Directiva sobre explotación sexual de menores y pornografía infantil de 2011, Directiva relativa al tráfico de personas, también de 2011, y la Decisión de 2006 que implementa el Protocolo contra el tráfico ilícito de inmigrantes); la delincuencia medioambiental (Directiva de 2008 para la sanción del delito medioambiental); el delito económico (Directiva de 2005 sobre blanqueo de capitales); el delito informático (Estrategia de ciberseguridad y Directiva de 2013), y la actuación ya clásica en relación con la lucha contra el tráfico ilícito de drogas (por

ejemplo, entre muchos otros, el último plan de acción 2013-2016 y la Decisión Marco de 2004 para la armonización mínima de delitos).

Por otro lado, a nivel operativo, amén de la imprescindible labor efectuada en el día a día por las agencias del ELSJ –que son, sin duda, la nota distintiva más importante de la UE en materia de cooperación en la lucha contra la delincuencia–, destaca el valor que las instituciones han dado al ciclo de políticas (*policy cycle*); las redes de coordinación como, por ejemplo, la Red Judicial Europea o la Red Europea de Prevención de la Delincuencia (REPD); la creación de equipos conjuntos de investigación previstos en la Convención de 2000, la Decisión Marco de 2002 y, sobre todo, en el Manual para la Constitución de Equipos Conjuntos de Investigación, aprobado por Europol y Eurojust en su versión de 2011; la ayuda mutua entre autoridades judiciales, policiales y aduaneras del Convenio de 2000 que complementa el Convenio de 1959 del Consejo de

La buena noticia es que la lucha contra la delincuencia organizada no se circunscribe a la Decisión Marco de 2008; la mala noticia es que, en el caso de la delincuencia organizada, las actuaciones no están centralizadas.

Europa; así como la utilización de datos mediante el ECRIS (*European criminal record system*) y la continua formación conjunta de cuerpos de policía especializados a través de la CEPOL.

Como se puede deducir de los ejemplos arriba citados, la buena noticia es que, como se ha visto, la lucha contra la delincuencia organizada no se circunscribe a la Decisión Marco de 2008. Pero la mala noticia es que, en el caso de la delincuencia organizada, las actuaciones no están centralizadas; son básicamente sectoriales y con diferentes instrumentos según la base competencial a la que se pueda acudir, por lo que su efecto sobre el crimen organizado como tal es tangencial. De hecho, más que combatirlo, lo que hacen es *molestarlo*, puesto que al tratarse de estructuras con fines no limitados a una determinada actividad delictiva, en los casos en que la actuación policial y judicial sean realmente efectivas en un sector, lo lógico es pensar que aquella organización delictiva simplemente cambiara de actividad, como ya hace ahora en función de la rentabilidad. Pero además, esta manera de actuar –con estrategias y planes de acción específicos para cada ámbito material e incluso con distinta base jurídica según se enmarquen en el mercado interior o la cooperación penal, con un conjunto cada vez más espeso de actores, con actos normativos y herramientas informales poco o nada sistematizados y que en no raras ocasiones vienen determinados más por la presión de la actualidad que por una política global y estructurada– tiene como consecuencia una dispersión tal que resulta poco efectiva para el fin propuesto, especialmente en lo relativo a la delincuencia que, ella sí, es y está organizada.

La cooperación con terceros en la lucha contra la delincuencia organizada: clave para una acción exitosa

Por último, otro factor que nos parece imprescindible tratar a la hora de realizar una valoración sobre la actuación de la UE en la lucha contra la delincuencia organizada es la cooperación con terceros. Como se apuntaba en la Estrategia de Seguridad Interior de 2010 (Consejo Europeo, 2010: 8), todo el esfuerzo normativo y operativo antes descrito perdería gran parte de su sentido en lo que a la delincuencia internacional se refiere si no va acompañado de una cooperación transfronteriza con terceros que, sin llegar a tener que alcanzar el grado de complejidad del entramado a nivel interno antes señalado, sí sirva al menos para evitar fugas y hacer de la acción interior una política medianamente eficaz. Por ello no es de extrañar que, de hecho, esta cooperación tenga tanta o más tradición que la actuación a nivel interno. Así, la UE desde hace tiempo ha venido practicando lo que se conoce como una «aproximación por capas» en virtud de la cual participa –y de manera muy activa– en las estrategias que buscan una cooperación a nivel global o regional, a la vez que intenta diseñar estrategias bilaterales con algunos estados que considera clave, eso sí, con mejor o peor fortuna (Carrapico, 2013: 466).

A escala global, recordemos aquí que la UE no solo fue un activo negociador de la Convención de Palermo de 2000, a la que luego, en 2004, se unió, sino que desde entonces ha ido ratificando también los protocolos que la han complementado: el Protocolo contra el tráfico ilícito de emigrantes por tierra, mar y aire y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, ambos de 2000 y a los que se adhirió en 2006, además del Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego de 2001, al que se ha adherido en 2014. A ello se debe sumar también su pertenencia desde 2008 a la Convención del año 2003 contra la corrupción, y la estrecha colaboración de la Unión y/o de sus agencias con los organismos de Naciones Unidas, el Consejo de Europa y otras organizaciones como el Grupo de acción financiera en contra del lavado de dinero (FATF, por sus siglas en inglés), la Organización Mundial de Aduanas (OMA), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Organización de los Estados Americanos (OEA) o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Con estos organismos han diseñado la UE y/o sus agencias estrategias conjuntas e incluso, con algunos, han establecido acuerdos de trabajo. Este último es el caso de los acuerdos alcanzados por Europol, Eurojust o el OEDT con Interpol, la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (ONUDD) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en el marco de Naciones Unidas; el Grupo Pompidou o el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), dentro del Consejo de Europa; la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas

(CICAD) o la Comunidad de Policías de América (AMERIPOL) de la OEA, e incluso la Organización Mundial del Comercio (OMC), por citar algunas (Pi y Zapater, 2014: 175). Todos estos actos, unidos a las estrategias, diálogos informales generales y temáticos en los que participa¹⁶, así como a los programas operativos¹⁷ en los que interviene, ponen de relieve el interés de la Unión y sus agencias no solo por formar parte integral del sistema global de cooperación, sino incluso por ser protagonistas en el diseño del mismo.

Por ello, siguiendo lo manifestado tanto por Renard como por Carrapico, no deja de sorprender que, siendo la cooperación con terceros tan relevante y calificándose como factor prioritario por la propia Unión en sus diversas estrategias contra el crimen organizado o en ciertos ámbitos materiales –véase la actual Agenda Europea de Seguridad–, a nivel presupuestario la dotación económica para llevarla a cabo haya sido hasta ahora una mínima fracción de la partida dedicada al programa de prevención y lucha contra la delincuencia organizada (Renard, 2014: 11). Igualmente paradójico resulta el hecho de que, a nivel material, las medidas y acuerdos adoptados tengan aún menos conexión entre ellos que las medidas internas, demostrando una falta de estrategia integral al respecto (Carrapico, 2013: 461) que en ocasiones acaba generando duplicidades, cuando no complicaciones, especialmente a nivel competencial.

Y si esta es la situación a escala global y regional, a nivel bilateral el tema no está mucho mejor. El papel fundamental que tiene en esta área el principio de confianza mutua hace y justifica que las relaciones sean enormemente desiguales según el interlocutor. Los estudios arriba citados ponen de relieve la discrepancia que hay ya de partida en las diferentes estrategias y planes de acción entre los considerados «socios clave» (*key partners*), «estados prioritarios» (*priority third countries*) o «socios estratégicos» (*strategic partners*), sin que haya necesariamente coincidencia entre ellos. Así, por ejemplo, en el ámbito de la Unión Europea y sus agencias destaca la enorme proliferación de acciones puntuales de cooperación (especialmente en relación con las drogas y determinados países), la formalización mediante acuerdos de algunas de ellas –como sucede en distinto grado con

16. Véanse, por ejemplo, los diálogos y marcos de cooperación del Pacto de París, el grupo de Lyon en el marco del G-8, el grupo de Dublín, o los establecidos con América Latina en relación con temas de tráfico de drogas.

17. Uno de los muchos ejemplos es el programa AIRCOP, que depende de la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo (DG DEVCO) pero cuya finalidad es la comunicación de aeropuertos para desarticular redes ilegales de drogas y otros productos ilícitos. Dicho programa recibió a mediados del año pasado una financiación adicional de tres millones de euros y actualmente participan en él 11 países de África más República Dominicana y Panamá.

Estados Unidos, Japón, Australia o Canadá— y en cambio la ausencia de compromisos formales y específicos con otros estados como son China, Rusia, India, Brasil, México y buena parte de los países vecinos¹⁸ (Renard, 2014: 25). En definitiva, la Unión y sus agencias de ámbito exterior van llevando a cabo actuaciones, ya sean diálogos, estrategias o acuerdos (la mayoría de trabajo), con dispar resultado —y quizá ello es lo más destacable por ser objeto de mejora plausible—, así como con una escasa interconexión con el Servicio Europeo de Acción Exterior, que hasta fecha reciente no incluía la delincuencia organizada entre los temas prioritarios a abordar en sus diálogos con terceros.

La nueva Agenda Europea de Seguridad 2015-2020: ¿todo cambia para seguir igual?

Como se ha ido viendo a lo largo de este artículo, son muchas las estrategias, órganos, medidas, mecanismos y herramientas que la UE ha ido adoptando desde Tampere hasta hoy para combatir un fenómeno delictivo que, según palabras de la propia Comisión en la comunicación de 2015, representa una de las amenazas más graves, hasta el punto de seguir manteniéndola por cuarta vez entre las tres prioridades esenciales para la seguridad europea¹⁹. Ello ha permitido actuaciones impensables hasta hace pocos años. Operaciones como la de septiembre de 2014 (operación Arquímedes), con 34 estados implicados y más de 1.000 arrestos en todo el territorio europeo en una semana, deberían dar lugar al optimismo. Sin embargo, la impresión es que cuanto más se hace, menos se consigue. Solo en blanqueo de capitales se estima que los fondos pueden llegar a suponer entre un

18. En todo caso, la ausencia de acuerdos o compromisos formales no implica necesariamente una total falta de diálogo. Sí que podemos encontrar diálogos o mecanismos de coordinación como los comités conjuntos de cooperación en materia de aduanas, especialmente en relación con determinados ámbitos sectoriales, fundamentalmente relacionados con las drogas o proyectos de capacitación. Estos diálogos, proyectos e iniciativas, como los que se han intentado con la zona del Mediterráneo o del mar Negro, pueden ser específicos o llevarse a cabo en el marco de otras políticas, como sucede con la estrategia para la seguridad y el desarrollo en el Sahel. Para más información sobre este aspecto, véase Renard (2014: 12-21).

19. Comisión Europea. Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al CESE y al Comité de las regiones en relación con la *Agenda Europea de Seguridad*, documento COM(2015) 185 final de 28 de abril de 2015, p.14.

2% y un 5% del PIB de la Unión (Parlamento Europeo-OIE, 2014). La eterna presencia de la delincuencia organizada en la agenda de seguridad, por tanto, no es ni casual ni desfasada.

Pero si después de tantos años de políticas, estrategias y planes las cifras no se reducen, ¿se puede hacer algo desde las instituciones europeas para invertir el sentido de esta espiral? La Comisión, en la citada comunicación donde presentaba a las instituciones la nueva Agenda Europea de Seguridad, señala algunas medidas que en su opinión harían más eficiente la lucha contra la delincuencia organizada, medidas que se intentan promover no sin dificultades y reticencias dado lo sensible de la temática y lo difícil que resulta fijar los límites para asegurar que estas sean a la vez eficaces y respetuosas de los derechos fundamentales. Entre ellas encontramos la implantación a nivel europeo del sistema PNR (*Passenger Name Record*), ya aplicado en las relaciones con Estados Unidos y Australia, pero que a nivel europeo está siendo objeto de un profundo escrutinio por parte del Parlamento Europeo, al igual que sucede en Canadá con el acuerdo bilateral sobre este mismo tema. Las razones: la protección de datos, los mecanismos de salvaguarda, el carácter más o menos indiscriminado de su uso, etc.; en definitiva, sus serias dudas de compatibilidad con derechos salvaguardados por la Carta de Derechos Fundamentales (Blasi, 2015). Lo mismo se podría decir de otro mecanismo al que también se refiere la Comisión: el EPRIS (*European Police Record Index System*), que fue objeto de un preestudio en 2009 pero que ya entonces despertó fuertes reticencias por parte de algunos estados por motivos similares (Jones, 2011: 24-28).

Junto a esas medidas mencionadas por la Comisión se puede añadir, por el carácter específico que tiene en relación con el crimen organizado, la creación de una red operativa informal y flexible bajo el nombre de @ON para actuar contra las nuevas formas de delincuencia organizada basada en redes²⁰. Esta red tiene por finalidad reforzar la cooperación y comunicación entre las autoridades policiales, mejorar el enfoque administrativo y la recuperación de activos, y ayudar a evitar la infiltración en los procedimientos de contratación pública. Por último, señalar también que la Comisión ha enviado una comunicación sobre la posibilidad de implantar el TFTS (*European terrorist finance tracking system*), que es el equivalente a nivel europeo del acuerdo SWIFT con Estados Unidos, si bien en este caso parece que la Comisión está directamente a la espera del paquete legislativo en materia de protección de datos.

20. Consejo de la Unión Europea. *Resolución sobre la creación de una red operativa (@on) para hacer frente a los grupos de delincuencia grave y organizada de tipo mafioso, aprobada en la reunión del Consejo de Asuntos de Justicia e Interior los días 4 y 5 de diciembre de 2014* (en línea) [Fecha de consulta: 26.05.2015] <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14929-2014-INIT/es/pdf>

Ya a otro nivel, en relación con acciones que ya se están llevando a cabo, vistos los resultados que está dando la confiscación de capitales de las personas jurídicas, hay que insistir y seguir profundizando en esta tercera dimensión de sanciones, ya apuntada en la Convención de estupefacientes de 1988 y que la Unión viene desarrollando a nivel europeo mediante directivas, aprovechando el marco competencial del mercado interior. Con ello nos referimos a la confiscación de los beneficios y los desvíos de beneficios ilegales generados, la recuperación de activos y su reutilización para fines sociales. Si como es sabido la finalidad de la delincuencia organizada en el fondo es el beneficio, frente a la ineficacia de la cárcel se ha de insistir en estos modelos alternativos basados en la confiscación, incluso antes de que exista condena, para evitar la huida a paraísos fiscales, en línea con el modelo ya aplicado en Italia, como señalaba Iacolino (Parlamento Europeo, 2012: 7). Pero, además, se han de ir creando –como ya se está haciendo– mecanismos complementarios que ayuden a que estas medidas sean efectivas, como, por ejemplo, el exhorto europeo que facilite el embargo y el decomiso o la mejor accesibilidad a la información mediante, por ejemplo, el acceso a bases de datos nacionales de otros estados. Estas y otras muchas acciones han sido abordadas por un activo Parlamento Europeo que, en su resolución de 2013, enumera más de 130 propuestas, algunas más concretas que otras, que deberían ser escuchadas. Entre ellas, dado el contenido de este artículo, destacamos tres.

La primera es la imperiosa necesidad de sistematización de la normativa y actuaciones existentes, en línea con lo dispuesto por el Consejo Europeo en junio de 2014, que en el punto tercero de sus conclusiones ya señalaba de forma expresa que «la prioridad general es ahora la transposición sistemática, la aplicación efectiva y la consolidación de los instrumentos jurídicos y de las medidas de política vigentes» (Consejo Europeo, 2014). Dicha sistematización, por lo demás, debería referirse no solo a las medidas de carácter interior, sino también a la cooperación internacional que, como se ha visto, no es ni mucho menos homogénea. Las agencias del espacio podrían tener aquí un papel muy importante.

La segunda, y en línea con la anterior, es la cada vez mayor urgencia de alcanzar acuerdos de cooperación penal en la lucha contra la delincuencia organizada con los estados vecinos, que incluyan medidas concretas y operativas en la materia. La falta de confianza mutua y del sentimiento de responsabilidad compartida por ambos lados tiene, sin duda, algo que ver en la escasa producción normativa en esta materia, pues se trata de medidas en áreas muy sensibles.

La tercera es, cómo no, la adopción de una nueva directiva sobre delincuencia organizada que sustituya a la actual Decisión Marco 2008/841/JAI que, como se ha visto, a nivel práctico poco o nada ha ayudado a la lucha contra la delincuencia organizada (Calderoni, 2012: 1.389-1.390). El hecho de poder aprobar esta nueva norma por el procedimiento previsto en el Tratado de Lisboa, es decir, el procedi-

miento legislativo ordinario que implica codecisión entre el Parlamento Europeo y el Consejo, en teoría le debería dar un nuevo margen de maniobra a la Comisión a la hora de elaborar la propuesta, pues sabe que puede contar con un aliado —el Parlamento—, que en su día ya había apoyado la propuesta inicial de la Comisión que optaba por el modelo continental y que los últimos años ha desarrollado una gran actividad en la materia (Parlamento Europeo, 2012: 3). Ahora bien, mucho nos tememos que, al menos de momento, esta revisión no va a tener lugar. Ni la Comisión ha dado señales de estar elaborando una propuesta para modificar esta Decisión Marco, ni hay signos de que las reticencias que en su día tuvieron los estados hacia la propuesta inicial más ambiciosa se hayan superado.

Y por si ello fuera poco, hay que sumar a lo dicho un último factor: la prioridad absoluta que en la actualidad se da a la lucha contra el terrorismo y, más concretamente, contra el terrorismo yihadista y sus formas de reclutamiento. A este carro sí se han subido todos, los estados y las instituciones, muchas veces mezclando terrorismo y delincuencia organizada. Véase sino, como simple ejemplo, la propuesta de resolución presentada en enero de este año por eurodiputados italianos (Salvini, Bizzotto, Borghezio, Buonanno y Fontana) en la que vinculan a las organizaciones delictivas con el terrorismo y, por consiguiente, piden medidas para ambas actividades indistintamente (Parlamento Europeo, 2015a); o la presentada un mes más tarde por la Alianza de los Liberales y Demócratas (ALDE) bajo el título «Medidas en materia de terrorismo», pero que en el *corpus* se refiere también a la delincuencia organizada (Parlamento Europeo, 2015b). Esta mezcla entraña indudablemente consecuencias en la lucha contra la delincuencia organizada. Por un lado, y en la medida que tengan elementos comunes, esta se puede beneficiar de las técnicas y mecanismos utilizados o autorizados en materia terrorista que, dicho sea de paso, con el pretexto de primar la seguridad cada vez más lindan con la violación de los derechos fundamentales. Pero, por el otro, implica abordar la problemática desde un enfoque equivocado que además lleva implícita una importante merma de recursos económicos y humanos para el ámbito específico de la delincuencia organizada, al igual que está sucediendo en otros estados²¹. Por ello —y aunque es, o debería ser, de sobras sabido—, no está de más recordar que, si bien el terrorismo y la delincuencia organizada tienen similitudes —aunque cada vez menos cuando se trata de terroristas unipersonales—, ni producen los mismos daños ni persiguen iguales fines (Anguita, 2010: 155).

21. Sin ir más lejos, en Canadá, modelo a seguir en la materia según señalan algunos criminólogos, en el presente año, según el comisionado Bob Paulson, más de 300 investigadores de la policía montada especializados en crimen organizado y financiero han sido transferidos a contraterrorismo. Noticia publicada en el *Postmedia News* de 4 de febrero de 2015 (en línea) [Fecha de consulta: 25.05.2015] <http://o.canada.com/news/national/as-rcmp-focuses-on-terrorism-its-a-great-day-to-be-in-organized-crime>

Una última reflexión

En la lucha contra el crimen organizado, tal y como ya se anticipaba al principio de este artículo, desgraciadamente, las miles de páginas escritas por especialistas o preparadas por instituciones para intentar que esta sea algo más eficaz no verán recompensado su esfuerzo mientras los estados miembros –que siguen teniendo la última palabra– no cambien su recelosa actitud y empiecen a creerse de verdad los principios de confianza mutua, responsabilidad compartida y cooperación efectiva para combatir estas redes o estructuras transnacionales. Pero eso presenta dos complicaciones que, por ahora, parecen insalvables.

La primera es el recelo derivado de la defensa de una soberanía hoy en día más imaginaria que real. Mayor cooperación en la línea señalada, evidentemente, implica *ceder* espacios hasta ahora reservados a los estados pero que en su forma actual no sirven para frenar, ni siquiera en parte, el mundo paralelo que con la gran diversificación de operaciones se está gestando. La propuesta de fiscalía europea para determinados delitos transfronterizos puede ser un buen barómetro de la predisposición de cada uno.

La segunda complicación tiene que ver con la precondition básica para que el principio de confianza mutua tenga éxito: que existan razones sólidas para confiar o que, al menos, no haya motivos para *desconfiar* del otro. La pérdida de control por parte de los estados en áreas tan sensibles, no solo para la seguridad sino también para la defensa de los estándares de protección de derechos fundamentales, no puede ni debe hacerse sin un mínimo de garantías de que el remedio no será «peor que la enfermedad». Y no hay indicios de que esa armonización de estándares se esté consiguiendo, ni en el interior de la Unión ni mucho menos en algunos terceros estados con los que sobre el papel sería interesante poder llevar a cabo una cooperación más intensa en esta materia²².

22. El caso Melloni es un perfecto ejemplo de por qué algunos estados se muestran reticentes a profundizar en una cooperación basada en el principio de «confianza mutua» cuando se trata de temas tan sensibles como las garantías de derechos fundamentales. La interpretación dada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea a preguntas del Tribunal Constitucional español en relación con los estándares de garantías de derechos fundamentales llevó al Tribunal español a desestimar el amparo del señor Melloni a pesar de la merma de garantías que según algunas opiniones ello suponía. Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 26 de febrero de 2013 (C-399/11) y sus correspondientes consecuencias reflejadas en la Sentencia del Tribunal Constitucional español 26/2014 de 13 de febrero de 2014.

Sin una solución satisfactoria a estas dos complicaciones, las normas, acciones y demás herramientas que la Unión o sus agencias intenten diseñar serán un simple paliativo que ayuda pero no soluciona el cáncer llamado delincuencia organizada que se multiplica y diversifica en su interior.

Referencias bibliográficas

- Albrecht, Hans-Jörg. «La delincuencia organizada transnacional y los instrumentos internacionales de control». *Revista Catalana de Seguretat Pública*, n.º 8 (2001), p. 87-105 (en línea) [Fecha de consulta: 26.02.2015] <http://www.raco.cat/index.php/RCSP/article/view/240902/323455>
- Anguita, Concepción. «La delincuencia organizada: un asunto interior de la Unión Europea. Concepto, características e instrumentos para su neutralización». *Revista Española de Relaciones Internacionales*, n.º 2 (2010), p. 152-172.
- Blasi, Cristina. «The future EU PNR system: will passengers data be protected?». *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 23, n.º 3 (2015).
- Calderoni, Francesco. *Organized crime legislation in the European Union. Harmonization and approximation of criminal law, national legislations and the EU framework decision on the fight against organized crime*. Dordrecht: Springer, 2010.
- Calderoni, Francesco. «A definition that does not work: The impact of the EU Framework Decision on the fight against organized crime». *Common Market Law Review*, vol. 49, n.º 4 (agosto de 2012), p. 1.365-1.394.
- Carrapico, Helena. «The external dimension of the EU's fight against organized crime: the search for coherence between rhetoric and practices». *Journal of Contemporary European Research*, vol. 9, n.º 3 (2013), p. 461-475.
- Consejo Europeo. *Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea*, aprobada el 26 de marzo de 2010 (en línea) [Fecha de consulta: 26.05.2015] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313ESC.pdf
- Consejo Europeo. *Conclusiones del Consejo Europeo del 26 y 27 de junio de 2014* (en línea) [Fecha de consulta: 26.05.2015] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/143491.pdf
- Europol. *SOCTA 2013. EU Serious and organised crime threat assessment*. La Haya: European Police Office. 2013.
- Europol. *Exploring tomorrow's organized crime*. 2015 (en línea) [Fecha de consulta: 26.05.2015] <https://www.europol.europa.eu/content/exploring-tomorrow%E2%80%99s-organised-crime>

- Hauck, Pierre y Peterke, Sven. «Organized crime and gang violence in national and international law». *International Review of the Red Cross*, vol. 92, n.º 878 (junio de 2010), p. 407-436.
- Jones, Chris. *Implementing the «principle of availability»: the European Criminal records Information System, The European Police Records Index System, The Information Exchange Platform for Law Enforcement Authorities*. Londres: Statewatch Analysis, 2011 (en línea) [Fecha de consulta: 26.05.2015] <http://www.statewatch.org/analyses/no-145-ecris-epris-ixp.pdf>
- Levi, Michael (dir.). *Study on paving the way for future policy initiatives in the field of fight against organised crime: the effectiveness of specific criminal law measures targeting organised crime*. Final Report 2015. Estudio dirigido por la organización RAND Europe y el Dr. Levi, M., por encargo de la Comisión Europea, DG de Migración y Asuntos de Interior, Unión Europea. Luxemburgo: 2014 (en línea) [Fecha de consulta: 26.05.2015] http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/20150312_1_amoc_report_020315_0_220_part_1_en.pdf
- McClea, David. *Transnational organized crime. A commentary on the UN Convention and its Protocols*. Londres: Oxford Univ. Press, 2007.
- Mitsilegas, Valsamis. *Decisión Marco del Consejo relativa a la lucha contra la delincuencia organizada: ¿cómo puede reforzarse la legislación de la UE en este ámbito?* Estudio encargado por el Parlamento Europeo, DG de Políticas Interiores, PE 453.195 (nota de síntesis). Bruselas: Parlamento Europeo, 2011a.
- Mitsilegas, Valsamis. *The Council Framework Decision on the fight against organized crime: what can be done to strengthen the legislation in the field?* Study for the European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE), DG for Internal Policies, PE 453.195. Bruselas: Parlamento Europeo, 2011b.
- Parlamento Europeo. *Documento de trabajo sobre la delincuencia organizada*. Comisión Especial sobre la Delincuencia Organizada, la Corrupción y el Blanqueo de Dinero, PE496.559v01-00. Bruselas: Parlamento Europeo, 1 de octubre de 2012. Ponente: Salvatore Iacolino.
- Parlamento Europeo-OIE. «Blanqueo de capitales: el PE logra un acuerdo para crear registros centrales de propietarios de empresas». Oficina de Información en España, 17 de diciembre de 2014 (en línea) [Fecha de consulta: 26.05.2015] http://www.europarl.es/es/sala_de_prensa/comunicados_de_prensa/pr-2014/pr-2014-diciembre/blanqueo.html
- Parlamento Europeo. *Propuesta de Resolución sobre las medidas europeas para luchar contra la delincuencia organizada, el terrorismo y otros delitos graves transnacionales*. Documento de sesión PE547.489V01-00, 16 de enero de 2015a.
- Parlamento Europeo. *Propuesta de Resolución sobre medidas en materia de terrorismo*. Documento de sesión PE547.526V01-00, 4 de febrero de 2015b.

- Pi, Montserrat y Zapater, Esther (coords.). *La dimensión exterior de las agencias del espacio de libertad, seguridad y justicia*. Madrid: Marcial Pons, 2014.
- Renard, Thomas. «Partners in crime? The EU, its strategic partners and international organized crime». *Working paper*, n.º 5 (2014). Madrid: FRIDE ESPO.
- Sheptycki, James; Ben Jaffel, Hager y Bigo, Didier. *La Delincuencia internacional organizada en la Unión Europea*. Estudio encargado por el Parlamento Europeo, DG de Políticas Interiores, PE 462.420 (nota de síntesis). Bruselas: Parlamento Europeo, 2011.
- Smith, Jennifer. «An international hit job: prosecuting organized crime acts as crimes against humanity». *The Georgetown Law Journal*, vol. 97 (2009), p. 1.111-1.154.
- Transcrime. *From illegal markets to legitimate businesses: The portfolio of organized crime in Europe*. Milán: Joint research Centre of transnational Crime, 2015 (en línea) [Fecha de consulta: 26.05.2015] <http://www.transcrime.it/wp-content/uploads/2015/04/ocp.pdf>

La lucha contra la trata en la UE: los retos de la cooperación judicial penal transfronteriza

The fight against human trafficking in the EU: the challenges to cross-border criminal justice cooperation

Mirentxu Jordana Santiago

Profesora de Derecho Internacional Público, Universitat Autònoma de Barcelona; miembro del grupo de investigación MAGELS
mirentxu.jordana@uab.cat

Resumen: La lucha contra la trata de seres humanos plantea numerosos retos para la Unión Europea. La dimensión multilateral de los casos dificulta la tarea de las autoridades nacionales, comportando en la práctica persecuciones y enjuiciamientos limitados y parciales que perpetúan la impunidad de estos delitos. Ante esta problemática, la Unión apuesta por un enfoque integrado de las investigaciones, que requiere explorar las potencialidades de la cooperación judicial penal, ámbito en el que Eurojust, la unidad de cooperación judicial penal de la Unión, desempeña un papel relevante.

Palabras clave: trata, protección de las víctimas, cooperación judicial penal, Eurojust, derecho penal europeo

Abstract: *The fight against human trafficking presents a number of challenges to the European Union. The multilateral dimension of the cases complicates the action of national authorities and results in limited, partial man-hunts and criminal prosecutions that perpetuate the impunity of these crimes. Faced with this problem, the EU has committed to an integrated approach to investigations, which requires exploration of the potential for criminal justice cooperation, an area in which Eurojust, the EU's criminal justice cooperation unit, plays an important role.*

Key words: *human trafficking, victim protection, criminal justice cooperation, Eurojust, European criminal law*

El presente trabajo se inscribe en el marco del proyecto «MAGELS» (El reto del nuevo mapa de las Agencias del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE), ref. DER2012-36009, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

Introducción: el problema de la trata de seres humanos

La trata de seres humanos es un crimen de extrema gravedad, frecuentemente cometido por grupos criminales organizados y que comporta la flagrante violación de derechos humanos. En numerosas ocasiones la trata significa el cruce de fronteras y, por tanto, contiene elementos transnacionales. Este fenómeno existe fundamentalmente por dos motivos: en primer lugar, porque en los estados de destino existe demanda de personas para su explotación (por lo general laboral o sexual) y, en segundo lugar, porque resulta un negocio altamente rentable para los traficantes. Además, la concurrencia de políticas y programas de inmigración restrictivos también contribuye al crecimiento del negocio de estos grupos delictivos. Dichas acciones han supuesto la limitación de oportunidades a la inmigración legal y, consecuentemente, las personas se ven forzadas a recurrir a los traficantes que se encargan de intermediar entre la oferta y la demanda en la venta de servicios ilegales (Roth, 2012: 6). El acceso a la Unión Europea (UE) a través de estas redes suele implicar que la persona migrante pase a estar en situación irregular y que sea especialmente vulnerable a la explotación y al abuso. No obstante, es preciso remarcar que no todas las personas víctimas de trata entran y permanecen irregularmente en el territorio de la UE; por tanto, una rigidez en la regulación de la migración ilegal no tiene necesariamente como consecuencia la reducción de casos de trata.

Otro problema está relacionado con la persecución de estas actividades. En este sentido, la lucha contra la trata plantea distintos retos para la cooperación judicial en materia penal en la UE, puesto que consiste en un fenómeno delictivo que puede comportar la comisión de diversos delitos. Además, algunas características la hacen especial, sobre todo debido a las diferencias entre las legislaciones –tanto sustantivas como procesales– de los estados afectados, lo cual incide de forma directa en la obtención de pruebas y en los requisitos necesarios para procesar con éxito casos de trata. En la mayoría de ocasiones, dichas características son vistas como una carga por las autoridades judiciales estatales, que renuncian a un enfoque multilateral de los casos y los resuelven solo de forma limitada al optar por la cooperación bilateral. En la práctica, esto significa una disminución de la eficacia del sistema penal europeo, ya que los casos no se enfocan para investigar y enjuiciar a toda la cadena de actores que operan en distintos estados.

El objetivo de la Unión en este ámbito consiste en dismantelar los grupos de delincuencia organizada involucrados en la trata, aunque parte de los efectos no se produzcan en su territorio. Consecuentemente, se apuesta por un enfoque integral confirmado con la adopción de la Estrategia de la UE para la erradicación

de la trata de seres humanos (Comisión Europea, 2012), que prevé el incremento de persecuciones penales de este tipo de delitos mediante el trabajo conjunto y coordinado de las agencias de la Unión. Con el objetivo de consecución de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ), la UE ha adoptado distintos instrumentos jurídicos e institucionales que permiten explotar al máximo las potencialidades de la cooperación judicial penal en la lucha contra la trata. Entre dichos instrumentos toma especial relevancia la unidad de cooperación judicial penal de la Unión (Eurojust), encargada de proporcionar todo el apoyo que las autoridades estatales encargadas de la persecución penal puedan requerir.

En este contexto, el presente artículo examina si el marco establecido por la Unión Europea para la lucha contra la trata en el ámbito de la cooperación judicial penal es realmente eficaz o si, por el contrario, contiene carencias cuando está implicado un tercer Estado. Para ello, se analiza, en primer lugar, el contenido de la Directiva 2011/36/UE, poniendo especial atención en la definición que dicho instrumento proporciona sobre la trata y en el estatuto de protección de las víctimas originarias de terceros estados; en segundo lugar, se estudian los retos que afronta la cooperación judicial penal mediante algunos ejemplos extraídos de la práctica; y por último, se revisa la función que desempeña Eurojust y su valor añadido.

La regulación jurídica de la trata de seres humanos en la Unión Europea

La Unión Europea ha desarrollado la regulación de la trata de seres humanos basándose en un doble enfoque: por un lado, ha sido incluida dentro de la política de inmigración y asilo y, por el otro, en el marco proporcionado para la cooperación penal en la lucha contra la delincuencia grave. El interés por la profundización en materia penal en la UE deriva básicamente de la creación del espacio Schengen en 1995. El objetivo principal de Schengen era contribuir a la creación de un espacio de libre circulación de personas entre los estados parte a partir de la supresión de controles fronterizos interiores y, a su vez, la creación de una única frontera exterior (Brouwer, 2008: 13). Los movimientos transnacionales que surgieron tras la creación del espacio Schengen también tuvieron su plasmación en el ámbito de la delincuencia organizada, que rápidamente explotó las potencialidades y ventajas que le ofrecía un espacio sin fronteras interiores. Consecuentemente, se hizo necesaria la toma de medidas complementarias en el ámbito Schengen, con incidencia considerable en la profundización de los objetivos de la Unión en cuanto a cooperación penal (Klip, 2012: 338).

Aunque en la década de los noventa del siglo pasado el desarrollo de medidas en este sentido fue eminentemente limitado debido a las reticencias de los estados miembros a autolimitar su soberanía en un ámbito tan sensible como el penal (Mitsilegas, 2006: 1.278), existió un acuerdo sobre la necesidad de adopción de la Acción Común 97/154/JAI en el ámbito de la lucha contra la trata de personas. Con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam los objetivos de la Unión en la lucha contra el crimen se ampliaron. Dichos objetivos se vieron favorecidos por el impulso del Consejo Europeo que, reunido en Tampere en 1999, cambió el enfoque de la cooperación penal otorgando un valor preeminente al principio de reconocimiento mutuo¹, que se entendió como un modelo alternativo a la armonización (Peers, 2004: 7). Con el transcurso del tiempo, se ha comprobado que el principio de reconocimiento mutuo es una pieza esencial en el proceso de construcción europea en materia penal, demostrando tener muchas más potencialidades armonizadoras que las inicialmente esperadas (Nilsson, 2005: 30). Y de hecho, el impulso de Tampere contribuyó decisivamente a la producción de una diversidad de actos jurídicos en dicho ámbito. Constituyen casos paradigmáticos de esta tendencia los actos sobre delitos concretos como la Decisión Marco 2002/629/JAI sobre trata de seres humanos.

Durante la última década, la lucha contra la trata se ha ido configurando como un objetivo esencial para la consecución del ELSJ; prueba de ello es su inclusión en los ámbitos de competencia tanto de Europol como de Eurojust, o la identificación de la trata como un «eurodelito», hecho que en la práctica facilita de forma considerable su persecución judicial en el territorio de la Unión (Van Sliedregt, 2009: 52). Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009, la trata fue incluida entre los delitos que por su gravedad y carácter transfronterizo conllevan «la necesidad de combatirlos con criterios comunes» (art. 83 TFUE). En línea con esta idea, el Programa de Estocolmo animaba a la Comisión a iniciar la revisión de la Decisión Marco (Consejo Europeo, 2010: 15), proceso que finalizó con la adopción de la Directiva 2011/36/UE sobre la lucha contra la trata de seres humanos². En dicha regulación se establecen unas

-
1. El principio de reconocimiento mutuo presupone cierta confianza mutua, de forma que las decisiones u órdenes emitidas por las autoridades competentes en un Estado miembro sean reconocidas y ejecutadas en otro Estado miembro (Klip, 2012: 356). Consecuentemente, se considera una forma de armonizar el sistema de petición y provisión de asistencia (Vermeulen, 2010: 251).
 2. Según un informe de la Red Europea de Migración (REM, 2014: 20), aunque la fecha prevista de transposición era el 6 de abril de 2013, cuatro estados miembros fueron requeridos formalmente por la Comisión en 2014, a saber, Chipre, España, Italia y Luxemburgo. La transposición en España se ha realizado mediante la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

reglas mínimas sobre los delitos, las sanciones y la prevención de la trata. Como se remarca en su preámbulo y de forma novedosa, la Directiva intenta introducir un enfoque integral y de respeto a los derechos humanos.

La delimitación del delito de trata de seres humanos

La definición de la trata no es una tarea sencilla –debido a la complejidad del fenómeno– y en ocasiones suscita importantes debates académicos (Allain, 2015; Villacampa, 2011; Scarpa, 2008); además, ha sido objeto de distintos instrumentos jurídicos internacionales³. Como se verá a continuación, las características comunes, en algunos casos de trata, comportan la confusión de este delito con el tráfico (o contrabando) de personas (Díaz Barrado, 2013: 467). De hecho, no todas las legislaciones europeas diferencian claramente entre la trata y el tráfico cuando las víctimas son inmigrantes ilegales (Guild, 2006: 3), circunstancia que hace difícil identificar un caso concreto incluso para los servicios asistenciales o los órganos encargados de la persecución penal (García Vázquez, 2008: 235). Por este motivo, antes de analizar los retos que comporta para la UE la lucha contra la trata desde un punto de vista judicial, es preciso definir el concepto de trata.

La trata de seres humanos está explícitamente prohibida en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea donde, según el artículo 5.3., se considera una forma de esclavitud. En línea con el Protocolo de Palermo de Naciones Unidas, la Directiva 2011/36/UE adopta un concepto de trata distinto del de la Carta, puesto que parte de la idea de que la esclavitud es una forma más de trata⁴. Para caracterizar la trata de seres humanos frente al delito de tráfico de personas sobre la base de lo establecido en el artículo 2 de la Directiva, es preciso considerar distintos factores de especial relevancia, tales como la transnacionalidad de dichos fenómenos, la finalidad de los actos realizados, el consentimiento de las víctimas, el bien jurídico protegido o la fuente de beneficio económico para los traficantes. En el tráfico de personas siempre existe un factor transnacional,

3. Entre los instrumentos más relevantes que regulan la trata destacan la Convención n.º 182 sobre Trabajo Forzoso (OIT, 1999) y el Protocolo de Palermo (ONU, 2000). En el ámbito del Consejo de Europa tiene especial relevancia el Convenio n.º 197 de lucha contra la trata de seres humanos (Consejo de Europa, 2005) que ha sido firmado y ratificado por la mayoría de estados parte del Consejo de Europa, excepto República Checa, Liechtenstein, Mónaco y la Federación Rusa.

4. Estas diferencias en el encaje entre la trata y la esclavitud muestran una falta de coherencia que en el caso de la Directiva comporta la rebaja de la gravedad del delito de trata (Ortega, 2015: 188).

que resulta imprescindible; de hecho, el cruce de la frontera y la introducción de personas en el territorio de determinado país es el objetivo principal del tráfico (Ortega, 2015: 184). Por el contrario, en la trata el factor transnacional no se contempla como un elemento necesario. Así, las víctimas de trata no siempre cruzan una frontera, puesto que existe la posibilidad de que una persona sea víctima de trata en su país de origen. Sin embargo, es preciso destacar que la práctica apunta que un considerable número de víctimas de trata cruzan alguna frontera, ya sea de forma legal o ilegal.

Si el objetivo de la trata no es el movimiento transfronterizo de personas, ¿qué finalidad mueve a los traficantes? La finalidad principal de la trata es la explotación de las personas que la sufren. El artículo 2.3. de la Directiva europea indica que la explotación consiste «como mínimo» en distintas formas de explotación sexual, el trabajo o los servicios forzados. Los datos recopilados en la UE (Eurostat,

Si el objetivo de la trata no es el movimiento transfronterizo de personas, ¿qué finalidad mueve a los traficantes? La finalidad principal de la trata es la explotación de las personas que la sufren.

2015: 30) muestran que más de un 65% de las víctimas sufren explotación sexual (prostitución callejera, prostitución en *red light districts* o en burdeles, clubs y bares de *striptease*, industria pornográfica, servicios de *escorts* o saunas, entre otros); que un

20% se ven sometidas a trabajo forzado (destacan los sectores de agricultura, construcción, industria textil, hostelería y pesca), y que cerca de un 15% son forzadas a ejercer otros tipos de explotación (mendicidad, trabajo doméstico, actividades criminales, extracción de órganos, etc.). El requisito de la explotación de la víctima permite definir la trata desde distintas perspectivas. En el marco de las Naciones Unidas, la Unión Europea y el Consejo de Europa, la definición de trata está vinculada a la delincuencia organizada transnacional⁵, mientras que en el caso de la Organización Internacional del Trabajo se parte de un enfoque distinto puesto que se considera la trata como una de las «peores formas de trabajo» (OIT, 1999). La asimilación de la trata de personas a una forma de trabajo plantea considerables dudas (Barkirci, 2009: 160), puesto que no permite que las personas que sufren la trata sean vistas como víctimas o testigos de una actividad delictiva, sino como trabajadores.

5. Según informes de Europol (2011: 6), los grupos que se dedican a la trata no suelen corresponderse con grupos jerárquicamente estructurados, sino con redes organizadas en pequeños grupos, que operan de manera independiente y asumen distintos roles como, por ejemplo, los que proporcionan los documentos falsos o falsificados; los que se encargan de sobornar a autoridades, o los propietarios de inmuebles donde se explota a las víctimas, entre otros.

Partiendo de que la Directiva 2011/36/UE entiende que en las infracciones relacionadas con la trata debe existir cierto ánimo o intencionalidad de ejercer la explotación sobre la víctima, el artículo 3 enfatiza una criminalización extensiva de los traficantes, reconociendo como práctica delictiva «la inducción, la complicidad o la tentativa»; por lo tanto, no es necesario que se produzca explotación para que determinados hechos se califiquen de trata. La introducción de dichos tipos de participación es un punto fuerte de la Directiva puesto que obliga a su inclusión en normativas estatales en las que no se contemplaban. Según el artículo 2.1., las situaciones calificables de trata pueden incluir amenazas, coacciones, rapto, fraude, engaño, abuso de poder o de vulnerabilidad de la víctima, o incluso «la entrega o recepción de pagos o beneficios para lograr el consentimiento de una persona que posea el control sobre otra persona». En el caso de la trata de menores, por ejemplo, se ha detectado que en algunos casos las víctimas son vendidas por sus familias a los traficantes debido a circunstancias económicas difíciles. Según datos de Europol (2014b: 1), los grupos criminales suelen pagar entre 4.000 y 8.000 euros; en otras ocasiones, los traficantes trabajan compinchados con los prestamistas de dinero, quienes, al aplicar altas tasas de interés, impiden a las familias pagar sus deudas y las obligan a la entrega de sus hijos como una forma de saldarlas.

En los supuestos de trata no existe consentimiento de la víctima, o bien este está sujeto a error; la Directiva aclara que la existencia del consentimiento es irrelevante si se ha recurrido a cualquier medio de los enunciados en el artículo 2.1. Y, en el caso de los menores, como se ha señalado, ni siquiera se tienen en cuenta los medios empleados sino solamente el ánimo de explotar. Ciertamente es que, en algunas ocasiones, la víctima de trata puede haber mostrado un consentimiento inicial a ser introducida en el territorio de un país determinado. La práctica constata que muchas personas empiezan su itinerario *contratando* los servicios de grupos criminales sin ser conscientes de que, llegadas a su destino, se convertirán en víctimas de una explotación, es decir, de trata (Frontex, 2012: 32). En grupos de crimen organizado chinos resulta frecuente, por ejemplo, la entrada en territorio de la Unión contando con el acuerdo de las víctimas. Así, los traficantes utilizan documentos falsificados o auténticos expedidos a personas que tienen un parecido razonable con la víctima (*look-alikes*) para salir del país de origen. A la llegada al aeropuerto del país de destino, la propia víctima se deshace de la documentación y alega la nacionalidad de un país en conflicto armado. Una vez en el centro de refugiados, en espera de la evaluación de su solicitud de asilo, se fuga y se encuentra con miembros del grupo criminal organizado (Europol, 2011: 10). Tanto en esta como en otras situaciones, el consentimiento inicial pierde todo su valor debido a la coacción, engaño o abuso ejercidos por parte de los traficantes (García Vázquez, 2008: 236).

En cuanto al bien jurídico protegido, las diferencias entre trata y tráfico de seres humanos resultan evidentes. En el caso de los delitos relacionados con la trata, en función del *modus operandi* de la organización criminal, pueden perpetrarse delitos conexos tales como: violación o abusos sexuales, lesiones, aborto forzado, pornografía infantil, tortura, asesinato, secuestro, matrimonio forzado, retención de documentación, explotación laboral e incluso corrupción. Por tanto, pueden ser objeto de protección distintos bienes jurídicos vinculados a la víctima como, por ejemplo, la dignidad, la integridad física o la indemnidad sexual. Por su parte, en el tráfico ilegal de personas nos aproximamos a lo que se denomina un delito sin víctima, característica que deriva del alto interés del migrante en el éxito de la actividad delictiva. En consecuencia, desde un punto de vista jurídico-penal, el objeto de protección de la norma no es el migrante, sino la regulación estatal de los flujos migratorios.

De todo lo anterior se desprende que los beneficios de los delincuentes en los casos de tráfico ilícito tendrán un origen distinto que los generados con la trata. Mientras que en el primero los ingresos provienen del pago que realiza el inmigrante por su traslado, los beneficios económicos asociados a la trata son los ingresos derivados de la explotación de la víctima. Es por este motivo que, a diferencia del tráfico, en que el contacto entre los traficantes y los inmigrantes se da por un período concreto de tiempo sin más prolongación de la estrictamente necesaria, incluso antes de que el migrante entre en territorio de otro Estado (por ejemplo, el tráfico de inmigrantes mediante pateras en el Mediterráneo), en los casos de trata se evidencia la necesidad de un contacto continuado que asegure el control de los traficantes sobre las víctimas. En este sentido, es preciso apuntar que, en función de la banda organizada, la forma de control sobre las víctimas puede ser realmente distinta. Recientemente Europol (2014c: 2) ha apuntado al crecimiento de la utilización de las nuevas tecnologías, en especial de cámaras conectadas a Internet; también se han detectado redes de traficantes que utilizan técnicas de control psicológico, como ocurre en muchos casos de víctimas nigerianas en los que los traficantes, los proxenetas y las *madames* refuerzan la relación con sus víctimas por medio de vudú u otros rituales (Europol, 2011: 6).

La trata, por tanto, no se concibe como un delito aislado sino como un proceso (García Vázquez, 2008: 236) o un delito en cadena (Ortega, 2015: 186) que consta de distintas fases que pueden constituir más de un delito en función de la complejidad de las actividades realizadas. En línea con lo establecido por el artículo 3 del Protocolo de Palermo, la UE considera que la trata de personas se compone de tres fases diferenciadas, a las que en ocasiones se debe añadir una cuarta fase en la que se blanquean los productos del delito. En primer lugar, se da la fase de captación de víctimas en la que pueden utilizarse engaño, coacción e incluso raptos. En segundo lugar, sigue la fase de traslado que en los casos transnacionales requiere la introduc-

ción de las víctimas en otro Estado distinto del de origen. En tercer lugar, durante la fase de explotación se somete a la víctima a la actividad lucrativa para la organización y que puede ir asociada a distintas relocalizaciones de la víctima. Y, finalmente, la fase de blanqueo del producto del delito, que en algunas ocasiones incluye delitos de evasión fiscal, de financiación de otras actividades delictivas como el tráfico de drogas o armas o, incluso, la financiación de actividades terroristas.

La práctica indica que existe cierta alteración de estas cuatro fases cuando los traficantes utilizan las nuevas tecnologías, en especial Internet. Así, según datos recientes (Europol, 2014c: 2), la tendencia de captar a las víctimas en línea se está consolidando. En estos casos, los traficantes utilizan distintos métodos: por un lado, publican ofertas laborales y, por el otro, utilizan servicios de agencias de *au pair*, agencias matrimoniales o, incluso, de sitios de citas; la captación de las víctimas también se realiza en chats y redes sociales. Así mismo, durante la fase de explotación, Internet también resulta ser una herramienta cada vez más utilizada por los grupos de trata; muestra de ello son la publicación de catálogos de mujeres donde el cliente puede elegir a su «acompañante» o la utilización de sitios especializados en servicios de *webcams* o chats sexuales, actividades que ni siquiera requieren que la víctima se encuentre en el mismo territorio que el cliente.

La definición de víctima y los retos en la protección de los derechos humanos

El número de víctimas de trata en territorio de la Unión Europea es desconocido. Si bien durante el período 2010-2012 los estados miembros identificaron más de 30.000 víctimas de trata, es preciso destacar que en los trabajos de Eurostat se explicita la dificultad de contabilizar el número real de personas que sufren la trata en la Unión. Dichas dificultades se ven incrementadas por las diferencias entre las definiciones legales de los estados miembros y la falta de un sistema de registro estandarizado común (Eurostat, 2015: 15), pero también derivan de la confusión o la ocultación de la trata entre otros delitos (Europol, 2011: 3; Eurojust, 2012b: 27). Aunque se cuenta con datos parciales, se estima que el número de víctimas de trata procedentes de terceros estados continúa creciendo en la Unión. En estos casos, los países de origen que acumulan el número más alto de víctimas detectadas son Nigeria, Vietnam, China, Albania, Brasil, Ucrania, Filipinas, Sierra Leona, República Dominicana y Camerún (Frontex, 2015: 36). Un 80% de las víctimas registradas son mujeres, mientras que solo un 20% son hombres. La explotación sexual afecta en un 95% a mujeres, en contraposición a la explotación laboral que en un 71% implica a víctimas masculinas. Sobre el total de víctimas registradas, un 17% son niños o niñas de entre 12 y 17 años,

mientras que casi un 3% tenían menos de 11 años (Eurostat, 2015: 10). Estos datos apuntan principalmente a dos hechos: por un lado, la trata tiene innegablemente un componente de género; por el otro, no solo se requiere el desmantelamiento de los grupos organizados, sino que resulta necesaria una protección adecuada de las víctimas, en especial, de la infancia.

La protección de las víctimas se considera uno de los objetivos centrales de la lucha contra la trata en la Unión. Desde el punto de vista de persecución judicial penal, se agrega a la importancia de la detección de las víctimas otra dimensión: en la mayoría de ocasiones dichas víctimas son testigos de acciones ilícitas y, por tanto, son una pieza clave para la condena de los traficantes. La experiencia de las agencias de la Unión muestra que existen dificultades considerables para la pronta identificación de las víctimas, especialmente antes de que se inicie la fase de explotación. Tal y como plantea Frontex (2011: 6), la identificación de las

La experiencia de las agencias de la Unión muestra que existen dificultades considerables para la pronta identificación de las víctimas, especialmente antes de que se inicie la fase de explotación.

víctimas de trata comporta un reto añadido en el control de fronteras, puesto que la aparición de muchos de los indicadores de trata se hace efectiva una vez dentro del territorio de la Unión y, además, las víctimas potenciales no son conscientes de

su situación real (ibídem, 2012: 32). Estudios recientes de la Red Europea de Migración (REM, 2014: 20) muestran que la petición de ayuda de las víctimas a las autoridades del Estado es poco frecuente; ello se debe a varias razones, como el control intensivo que los traficantes ejercen sobre ellas, la falta de autopercepción como víctima incluso cuando la fase de explotación ha sido iniciada, la falta de conocimiento del idioma del país, el miedo a ser identificada como irregular o a la deportación, y el desconocimiento de sus derechos, entre otras.

Tal y como se ha señalado, la regulación europea parte de la idea de que la protección de las víctimas debe ser uno de los objetivos centrales de las acciones de la Unión ante el fenómeno de la trata. Pero, ¿el marco que proporciona la Directiva 2011/36/UE ofrece realmente una protección efectiva de las víctimas? La Directiva hace numerosas referencias a las víctimas en su texto, pero no incluye su definición. Sin embargo, en su preámbulo hace referencia a la definición de víctima contenida en la Decisión Marco 2001/220/JAI relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal, que fue sustituida por la Directiva 2012/29/UE⁶. Según estas disposiciones,

6. Dicha Directiva ha sido transpuesta a la legislación española mediante la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima.

será víctima aquella persona física que haya sufrido algún perjuicio, en especial lesiones físicas o mentales, daños emocionales o un perjuicio económico, causado tanto por acción como por omisión y que infrinja la legislación penal estatal. En el caso del Convenio del Consejo de Europa, el término «víctima» se corresponde con una «persona física sometida a la trata de seres humanos»; es decir, retomando lo expuesto más arriba, la persona que está sujeta a explotación debido a la utilización de medios como amenazas, coacciones, rapto, engaño, el abuso de poder o de su vulnerabilidad. Esta definición se complementa con el artículo 2.2. de la Directiva 2011/36/UE, que especifica que en el caso de trata la vulnerabilidad de la víctima se asocia a que esta no tenga ninguna alternativa «real o aceptable» a la sumisión al abuso. En los casos en que la persona sujeta a trata sea menor (menos de 18 años de edad), la Directiva solamente requiere que exista el ánimo de explotación independientemente de los medios empleados o de la situación de vulnerabilidad de la víctima.

En algunos casos de trata la identificación de las víctimas resulta realmente complicada, puesto que su situación de explotación puede resultar confusa o comportar cierta actividad delictiva. En ocasiones, la víctima puede ser identificada como

En algunos casos de trata la identificación de las víctimas resulta realmente complicada, puesto que su situación de explotación puede resultar confusa o comportar cierta actividad delictiva.

colaboradora, por ejemplo, cuando se celebra un matrimonio de conveniencia. En estos casos, ciudadanas de la Unión (generalmente de países del Este) son reclutadas mediante ofertas de trabajo falsas y, una vez llegadas al país de explotación, son obligadas a contraer matrimonio con un nacional de un tercer país para que el contrayente consiga una residencia legal. Adicionalmente, por lo general, las mujeres en esta situación son víctimas de abusos por parte del *esposo* o explotadas sexualmente por los traficantes (Europol, 2014a: 2). En otras ocasiones, la misma explotación consiste en obligar a las víctimas a realizar delitos. Este tipo de prácticas suelen producirse cuando hay menores; en este caso, las conductas más extendidas son obligarlos a cometer diferentes delitos contra la propiedad, como robos o hurtos, o explotarlos en plantaciones de cannabis en pisos urbanos (ibídem, 2014b: 2).

La identificación de las víctimas de forma correcta es esencial para asegurar el respeto de los derechos humanos en la lucha contra la trata. Un punto destacable de la Directiva europea es la introducción de esta perspectiva mediante la inclusión de una cláusula de no-persecución de las víctimas que hayan sido obligadas a participar en actividades ilícitas. A pesar de que esta disposición representa un evidente avance, su contenido es tímido y plantea algunos problemas que deberían ser enmendados si realmente se quiere asegurar la protección de las víctimas. En primer lugar, comporta la obligación de los estados miembros de legislar para que sus autoridades «puedan

optar» por no juzgar ni condenar a las víctimas, dejando un amplio margen de discrecionalidad que podría a la larga comportar regímenes de protección realmente alejados entre los diferentes estados miembros. En segundo lugar, la Directiva no prohíbe la detención de las víctimas, circunstancia que dificulta que sean tratadas como tales y que genera distorsiones en la autopercepción de la víctima como tal o reafirma su percepción errónea. Por ejemplo, en muchos casos las víctimas nigerianas no se perciben a sí mismas como tales, sino como inmigrantes que deben pagar una deuda a sus facilitadores. En este contexto, las víctimas a menudo se convierten en miembros de los grupos criminales que las explotan, asumiendo el papel de *madame* en la explotación de otras víctimas. En otros casos, los propios grupos delictivos hacen partícipe a la víctima de trata de una pequeña parte de los ingresos, hecho que comporta que se perciban como cómplices (Eurojust, 2012b: 16). Tal y como confirma Europol (2011: 11), todas estas prácticas conllevan incrementar la probabilidad de que las víctimas no quieran cooperar con las autoridades.

Según el artículo 11 de la Directiva, las víctimas de trata deben recibir apoyo y protección antes, durante y una vez finalizados los procedimientos criminales contra sus explotadores. Sin embargo, el desarrollo y la vaguedad de algunas de las disposiciones contenidas en dicho artículo no resultan exentos de polémica (Gromek-Broc, 2011: 232). En primer lugar, la Directiva no especifica cuánto tiempo después de la sentencia debe asistirse a las víctimas, ya que solo se hace referencia a «un período de tiempo adecuado», de modo que la duración del período de protección podrá variar considerablemente en función del órgano estatal que decida y de los criterios que dicho órgano utilice para su determinación. En segundo lugar, la adecuación del período de tiempo está relacionada con el ejercicio por parte de la víctima de derechos íntimamente ligados al proceso penal como la asistencia jurídica, la información de las actuaciones o la interpretación. Por lo tanto, finalizado el proceso penal, seguir proporcionando apoyo a la víctima es una decisión discrecional de cada Estado miembro. En tercer lugar, la Directiva 2011/36/UE enuncia que el apoyo a la víctima tiene que ser incondicional, ya que debe prestarse independientemente de que esta decida colaborar con las investigaciones o pretenda declarar en un juicio. Sin embargo, la referencia explícita a la Directiva 2004/81/CE plantea dificultades de interpretación, puesto que dicha regulación ofrece la posibilidad de obtener la residencia a aquellas víctimas de trata que decidan cooperar con las autoridades judiciales. Según Eurostat (2015: 45), no hay datos concretos ni fiables sobre cuántos permisos de residencia se conceden a víctimas de trata en aplicación de dicha Directiva, pero se constata que este instrumento es descartado en muchas ocasiones ante la posibilidad de solicitar asilo de acuerdo con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (ONU, 1951), pues ofrece mayores expectativas a las víctimas de permanecer de forma regular en el territorio de la Unión.

La complejidad de la persecución del delito

Las características propias de la trata de personas hacen que la persecución y el enjuiciamiento de este fenómeno sean realmente complejos por distintos motivos (Eurojust, 2012b: 8). En primer lugar, porque suele ser un delito realizado por grupos delictivos que cuentan con una estructura relativamente compleja capaz de asumir la ejecución de todas las fases propias de la trata: captación, transporte y explotación, incluyendo también en algunos casos el blanqueo del producto. Como se ha ilustrado, en función del *modus operandi* del grupo, el delito de trata puede comportar delitos conexos o incluso puede quedar ocultado por otros delitos. En segundo lugar, cuando en los casos de trata existe un factor transfronterizo, las acciones de los traficantes pueden dispersarse y afectar territorios de distintos estados. En estos casos, pueden darse situaciones en las que parte de los integrantes del grupo organizado no se encuentren en el mismo Estado que las víctimas o los productos del delito y, por ejemplo, se deba recabar evidencia, solicitar detenciones y entregas de ciertos sospechosos o incautaciones de bienes en distintos territorios. En tercer lugar, la colaboración de las víctimas de trata puede ser imprescindible si en el momento del juicio se quiere contar con sus testimonios, hecho que, como se ha visto, en ocasiones no resulta fácil por distintos motivos, como que la víctima sea expulsada del territorio de la Unión o simplemente porque finalmente decida no colaborar con las autoridades. Por último, como destaca Eurojust (ibídem:17), existe un gran desconocimiento del fenómeno de trata de seres humanos por parte de las autoridades estatales; ello repercute en el enfoque de sus acciones y, por tanto, en la eficacia de las persecuciones.

A la complejidad derivada de la naturaleza del delito de trata deben añadirse distintos obstáculos, como las diferencias entre los sistemas penales o los conflictos de jurisdicción, que están íntimamente vinculados con el ejercicio de la soberanía estatal y que comportan retos para la cooperación judicial. La heterogeneidad en los sistemas penales se identifica desde un punto de vista práctico como uno de los mayores obstáculos para la investigación y la persecución del crimen transfronterizo. Ello provoca que nazcan obstáculos de tipo jurídico-procesal como los relacionados con la práctica de la prueba, el diferente grado de protección de testigos que existe en cada Estado (sobre todo en casos de trata de seres humanos) o las garantías procesales en la toma de declaraciones de testigos. Además, desde un punto de vista sustantivo, aunque se cuente con una definición

A la complejidad derivada de la naturaleza del delito de trata deben añadirse distintos obstáculos, como las diferencias entre los sistemas penales o los conflictos de jurisdicción, íntimamente vinculados con el ejercicio de la soberanía estatal y retos para la cooperación judicial.

de ciertos delitos a nivel internacional, la tarea de cooperación no ha dejado de ser ardua y complicada por diferentes motivos. Primero, porque la capacidad de tipificar penalmente en sentido estricto, es decir, decidir qué es delito, continúa mayoritariamente en manos de los estados. Y segundo, porque únicamente en aplicación de la legislación estatal existe la capacidad de incriminar de forma estricta y, por tanto, de determinar las sanciones penales.

Adicionalmente, cada Estado resuelve sobre la extensión de su jurisdicción a unos hechos delictivos concretos, cosa que en ocasiones se traduce en conflictos de jurisdicción. A escala internacional existen dos tipos de conflictos: positivos o negativos (Guajardo y Morán, 2007: 45). En el conflicto positivo habrá una concurrencia de autoridades de distintos estados que en aplicación de su ley interna están dispuestas a asumir la persecución de los mismos hechos. En cambio, el conflicto negativo se caracterizará por la ausencia de autoridades, debido al rechazo de estas por distintos motivos o a la inexistencia de normas claras que les atribuyan la competencia. En realidad, existen diversos motivos por los que puede generarse un conflicto de jurisdicción; por ejemplo, la extraterritorialidad de determinados delitos tanto en el alcance como en los efectos o la jurisdicción universal de ciertos estados miembros sobre determinados delitos.

Los conflictos negativos de jurisdicción comportan de forma directa situaciones de impunidad, puesto que nadie está dispuesto a perseguir los actos delictivos cometidos. Es por este motivo que el legislador de la Unión ha promovido instrumentos que introduzcan en la legislación de los estados miembros el principio de territorialidad y el de nacionalidad, según los cuales es posible determinar la competencia en función del lugar de los hechos constitutivos de delito, así como por razón de nacionalidad de la víctima o del presunto delincuente. La Directiva 2011/36/UE es un buen ejemplo de ello, puesto que establece la obligación de que los estados miembros cuenten con disposiciones que permitan a sus autoridades tener competencia para perseguir los delitos relacionados con la trata que se hayan cometido en su territorio (total o parcialmente), o bien en los casos en que el autor de la infracción sea uno de sus nacionales⁷. Todo ello contribuye a la proliferación de investigaciones paralelas sobre los mismos elementos, es decir, se potencia la emergencia de conflictos de jurisdicción positivos y, a su vez, se incrementa la necesidad de acciones de coordinación entre las autoridades implicadas.

7. Queda a la elección de cada Estado miembro la persecución en otros casos como cuando la víctima sea un nacional, la trata beneficie a una persona jurídica establecida en su territorio o en los casos en que el autor o la víctima sean residentes en dicho Estado miembro.

El papel de Eurojust como facilitador de la cooperación judicial penal

Eurojust es la unidad de cooperación judicial en materia penal de la Unión Europea, creada por la Decisión 2002/187/JAI y posteriormente reforzada mediante la Decisión 2009/426/JAI. El nacimiento de Eurojust obedece a la voluntad de lograr una aproximación coordinada multilateral al fenómeno de la delincuencia transnacional. Los objetivos principales de esta agencia consisten en potenciar la coordinación entre las autoridades competentes en materia judicial penal de los estados miembros, facilitar la ejecución de peticiones de asistencia y apoyar a las autoridades en sus investigaciones y actuaciones. A diferencia de lo que sucede en las distintas redes de fiscales o jueces que carecen de institucionalización, Eurojust encaja en el marco de las agencias de la Unión, se encuentra centralizada en La Haya y cuenta con cargos destinados a la actividad a tiempo completo (cada Estado cuenta con un miembro nacional). Además Eurojust actúa como una plataforma de diálogo permanente, por lo que es un buen conocedor de los problemas prácticos de la cooperación judicial, cosa que le sitúa en mejor posición que cualquier institución europea –incluso que la Comisión– para conocer y asesorar sobre el funcionamiento y los problemas de los instrumentos y mecanismos operacionales del área penal de la UE (Monar, 2013:193).

El nacimiento de Eurojust obedece a la voluntad de lograr una aproximación coordinada multilateral al fenómeno de la delincuencia transnacional.

La práctica nos indica que Eurojust asiste a las autoridades estatales interviniendo con diferente intensidad en función de las necesidades planteadas. Si bien es cierto que para determinados casos solo se requiere asesoramiento jurídico o asistencia para identificar las autoridades competentes en otro Estado miembro, en los casos de trata es frecuente la recepción de peticiones mucho más complejas, debido a la existencia de acciones judiciales simultáneas en diferentes estados miembros (Eurojust, 2012a: 20). Como señala en sus informes anuales, en estos asuntos las reuniones de coordinación permiten trazar una verdadera hoja de ruta para las investigaciones, estipulando el cómo y el cuándo de las medidas necesarias para concluir todas las investigaciones y los enjuiciamientos con éxito. Dichas reuniones resultan asimismo especialmente útiles para favorecer los intercambios de información entre autoridades de diferentes estados miembros en lo relativo a un caso. Durante las reuniones se sientan en una misma mesa las autoridades competentes de todos los estados miembros implicados en el caso –fiscales, jueces y policía judicial– y sus

respectivos miembros nacionales. Además, se suele contar con la presencia de otros participantes como, por ejemplo, algún representante de Europol, que normalmente contribuye al caso con alguna aportación de sus *Analysis Work Files* (AWF), así como representantes de terceros estados u organismos internacionales de los que se pueda requerir colaboración⁸.

Adicionalmente, estas reuniones de coordinación resultan especialmente interesantes por diferentes motivos. En primer lugar, permiten realizar una fotografía del caso en su conjunto a partir de las contribuciones de los participantes. Ello significa que en considerables ocasiones, mediante intercambios esporádicos de información, las partes consiguen esclarecer algunos aspectos que debido a la fragmentación del caso resultaban complicados de detectar y relacionar entre sí. En los supuestos de trata, ello es de especial relevancia puesto que, como se ha indicado, fácilmente puede quedar oculta en otras prácticas delictivas. En segundo lugar, las reuniones también contribuyen al conocimiento de elementos tan importantes como los momentos procesales de los asuntos o las diferencias entre sistemas judiciales en la práctica y admisibilidad de la prueba, aspectos esenciales ante casos de trata claramente caracterizados por la multilateralidad. En tercer lugar, permiten tomar decisiones o consensuar acciones conjuntas entre todas las partes con relativa celeridad. Con frecuencia, el acuerdo significa disminuir el número de cartas rogatorias (peticiones formales de asistencia), agilizando y simplificando el trabajo judicial. En el caso de no llegar a un acuerdo, se abre el debate sobre los asuntos y se dan a conocer las posturas de cada una de las autoridades participantes. Y finalmente, en cuarto lugar, aunque no por ello menos importante, la coordinación en Eurojust implica el conocimiento personal entre las autoridades participantes, cosa que, en la mayoría de ocasiones, se traduce en un incremento de la confianza entre ellas. De este modo, se generan sinergias entre las autoridades nacionales competentes en el desarrollo del caso concreto.

A lo largo de los años, las reuniones de coordinación han aumentado en número y se han consolidado como la forma más utilizada para la resolución de casos, en especial cuando se requieren intercambios de información (Eurojust, 2009: 15). La utilización de la coordinación en Eurojust queda perfectamente ejemplificada en sus distintos informes anuales. Así, recientemente se desmanteló un grupo criminal especializado en trata de seres humanos con fines de explota-

8. Eurojust cuenta con acuerdos con terceros países que contienen disposiciones que regulan el trabajo operativo entre las partes incluido un régimen de transmisión de datos. Y además, se han celebrado memorandos de entendimiento con organismos internacionales como Iber-RED (2009), ONUDD (2010) e ICPO-INTERPOL (2013). Todos ellos disponibles en: <http://eurojust.europa.eu>

ción sexual y narcotráfico que operaba en Italia, Bélgica, los Países Bajos, Francia, Suiza y Albania (Eurojust, 2013: 32). Para ello se celebraron en esta agencia dos reuniones de coordinación en las que participaron delegaciones de cada uno de los estados afectados, así como Europol. En la primera reunión se identificaron las investigaciones que estaban desarrollándose en paralelo y se produjeron intercambios de datos y de información sobre la asistencia judicial que había solicitado Italia a los otros participantes. Durante la segunda reunión, Europol presentó el informe sobre cruce de datos que había elaborado y se planificó un día de acción común con el objetivo de detener a los miembros del grupo organizado y realizar de forma simultánea registros e incautaciones.

Aunque las ventajas del sistema de coordinación de Eurojust son manifiestas, a lo largo de su década de funcionamiento se han detectado algunas dificultades y problemas que hacen que el sistema no sea efectivo en todas las ocasiones. La propia agencia ha identificado diferentes motivos por los cuales no se explotan todas las potencialidades de las reuniones, como el desconocimiento del sistema por parte de las autoridades de los estados miembros, o la existencia de reticencias por parte de las autoridades nacionales a compartir información, especialmente cuando está implicado un tercer Estado que no cuenta con un acuerdo con Eurojust. Otras incompatibilidades derivan de las diferencias irreconciliables entre los sistemas procesales o las consecuencias del levantamiento del sumario. A todo ello se suma que en ocasiones las autoridades nacionales se muestran cautelosas en la colaboración a nivel de Eurojust por falta de tiempo, o de interés, consecuencia de la saturación del propio sistema judicial.

Consideraciones finales

La trata de seres humanos es un delito complejo que conlleva la actuación de grupos delictivos organizados que tienen como objetivo principal la explotación de sus víctimas. La práctica muestra que existe una infinidad de *modus operandi* y que, en ocasiones, la distinción entre la trata y otros delitos puede no ser tarea fácil.

Un análisis de la regulación de la UE respecto a las víctimas revela que su protección efectiva todavía presenta numerosas deficiencias. Ello se constata sobre todo con el amplio margen de discrecionalidad de los estados miembros en la regulación de los regímenes de protección de las víctimas. En el ámbito de la trata debería darse prioridad a la defensa de los derechos humanos, lo que comportaría apoyar a las víctimas de forma realmente incondicional y modificar el sistema de permisos de residencia de forma que sea una herramienta efectiva para su recuperación.

La persecución y el enjuiciamiento de los delitos de trata que cuentan con un componente transfronterizo entrañan considerables retos para las autoridades estatales, puesto que, en la mayoría de ocasiones, el desmantelamiento de los grupos delictivos comporta un enfoque multilateral que exige cierto grado de cooperación judicial. Las características propias de la trata obligan a Eurojust a explotar al máximo todas sus potencialidades con la finalidad de dar respuesta a las demandas de las autoridades de los estados miembros. Sin embargo, el éxito de las acciones de Eurojust queda supeditado a que las propias autoridades de los estados miembros tomen conciencia de la necesidad de promover activamente la cooperación y la coordinación para evitar persecuciones y enjuiciamientos parciales que perpetúen la impunidad de determinadas conductas delictivas.

Referencias bibliográficas

- Allain, Jean. *The Law and Slavery*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2015.
- Barkirci, Kadriye. «Human trafficking and forced labour: A criticism of the International Labour Organisation». *Journal of Financial Crime*, vol. 16, n.º 12 (2009), p. 160-65.
- Brouwer, Evelien. *Digital Borders and Real Rights: Effective Remedies for Third-country Nationals in the Schengen Information System*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2008.
- Comisión Europea. «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos (2012-2016)». Bruselas, COM(2012) 286 final, 19 de junio de 2012.
- Consejo de Europa. «Convention n.º 197 on Action against Trafficking in Human Beings and its Explanatory Report». Varsovia, 16 de mayo de 2005.
- Consejo Europeo. «Programa de Tampere. Conclusiones de la Presidencia: Hacia una Unión de libertad, seguridad y justicia». Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999.
- Consejo Europeo. «Programa de Estocolmo — Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano». DOUE C115, 4 de mayo de 2010, p. 1.
- Díaz Barrado, Castor Miguel. «La lucha contra la trata de seres humanos en la UE: los componentes para una política propia». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 45 (2013), p. 461-98.
- Eurojust. *Informe Anual*. La Haya, 2009.
- Eurojust. *Informe Anual*. La Haya, 2012a.
- Eurojust. *Strategic project on Eurojust's action against trafficking in human beings*. La Haya, 2012b.

- Eurojust. *Informe Anual*. La Haya, 2013.
- Europol. *Trafficking in Human Beings in the European Union*. La Haya, 2011.
- Europol. *Marriages of convenience: A link between facilitation of illegal immigration and THB*. La Haya, 2014a.
- Europol. *Child trafficking for exploitation in forced criminal activities and forced begging*. La Haya, 2014b.
- Europol. *Trafficking in human beings and the internet*. La Haya, 2014c.
- Eurostat. «Trafficking in Human Beings». *Statistical working papers*. Luxemburgo, Publications Office of the European Union, 2015.
- Frontex. *Situational Overview on Trafficking in Human Beings*. Varsovia, 2011.
- Frontex. *Annual Risk Analysis*. Varsovia, 2012.
- Frontex. *Annual Risk Analysis*. Varsovia, 2015.
- García Vázquez, Sonia. «Inmigración ilegal y trata de personas en la Unión Europea: la desprotección de las víctimas». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 10 (2008), p. 231-74.
- Groenleer, Martijn. *The Autonomy of European Union Agencies. A Comparative Study of Institutional Development*. Delft: Uitgeverij Eburon, 2009.
- Gromek-Broc, Katarzyna. «EU Directive on preventing and combating trafficking in human beings and protecting victims: Will it be effective?». *Noveet Vetera*, vol. 20, n.º 64 (2011), p. 227-38.
- Guajardo, Isabel y Morán, Rosa Ana. *Conflictos de jurisdicción y principio de ne bis in idem en el ámbito europeo*. Madrid: Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado, 2007.
- Guild, Elspeth. «Immigration and Criminal Law in the European Union: The Legal Measures and Social Consequences of Criminal Law in Member States on Trafficking and Smuggling in Human Beings», en: Guild, Elspeth y Minderhoud, Paul (eds.). *Immigration and criminal law in the European Union*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2006, p. 1-7.
- Klip, André. *European Criminal Law. An Integrative Approach*. Cambridge: Intersentia, 2012.
- Mitsilegas, Valsamis. «The constitutional implications of mutual recognition in criminal matters in the EU». *Common Market Law Review*, vol. 43, n.º 5 (2006), p. 1.277-1.311.
- Monar, Jorg. «Eurojust's present and future role at the frontline of European Union criminal justice cooperation». *ERA Forum*, vol. 14, n.º 2 (2013), p. 187-200.
- Nilsson, Hans G. «Mutual Trust or Mutual Mistrust?», en: Kerchove, Gilles, et al. (eds.). *La Confiance Mutuelle dans l'Espace Pénal Européen*. Bruselas: Editions de l'Université de Bruxelles, 2005, p. 29-33.
- OIT. Convenio n.º 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación. Ginebra, 1999.

- ONU. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Ginebra, 1951.
- ONU. Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Palermo, 2000.
- Ortega, Marta. «La trata de seres humanos en el derecho de la Unión Europea», en: Donaire, Francisco Javier y Olesti, Andreu (coords.). *Técnicas y ámbitos de coordinación en el espacio de libertad, seguridad y justicia*. Madrid: Marcial Pons, 2015, p. 181-96.
- Peers, Steve. «Mutual Recognition and Criminal Law in the European Union: has the Council got it Wrong?». *Common Market Law Review*, vol. 41, n.º 1 (2004), p. 5-36.
- REM. *Identification of victims of trafficking in human beings in international protection and forced return procedures* (synthesis report). European Migration Network Study, Marzo de 2014.
- Roth, Venla. *Defining Human Trafficking and Identifying Its Victims*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2012.
- Scarpa, Silvia. *Trafficking in Human Beings: Modern Slavery*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- UE. «Acción común 97/154/JAI del Consejo, de 24 de febrero de 1997, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa a la lucha contra la trata de seres humanos y la explotación sexual de los niños». DOUE L63, 4 de marzo de 1997, p. 2.
- UE. «Decisión Marco 2001/220/JAI del Consejo, de 15 de marzo de 2001 relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal». DOUE L82, 22 de marzo de 2001, p. 1.
- UE. «Decisión Marco 2002/629/JAI del Consejo, de 19 de julio de 2002, relativa a la lucha contra la trata de seres humanos». DOUE L203, 1 de agosto de 2002, p. 1.
- UE. «Decisión 2002/187/JAI del Consejo, de 28 de febrero de 2002, por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia». DOUE L63, 6 de marzo de 2002, p. 2.
- UE. «Directiva 2004/81/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes». DOUE L26, 6 de agosto de 2004, p. 19.
- UE. «Decisión 2009/426/JAI del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, por la que se refuerza Eurojust y se modifica la Decisión 2002/187/JAI por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia». DOUE L138, 4 de junio de 2009, p. 14.

- UE. «Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo». DOUE L101, 15 de abril de 2011, p. 1.
- UE. «Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo». DOUE L315, 14 de noviembre de 2012, p. 57.
- Van Sliedregt, Elies. «The dual criminality requirement», en: Keijzer, Nico y Van Sliedregt, Elies (eds.). *The European Arrest Warrant in practice*. La Haya: T.M.C. Asser Press, 2009, p. 51-70.
- Vermeulen, Gert. «How far can we go in applying the principle of mutual recognition?», en: Fijnaut, Cyrille y Ouwerkerk, Jannemieke (eds.). *The Future of Police and Judicial Cooperation in the European Union*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2010, p. 241-57.
- Villacampa Estiarte, Carolina. *El delito de trata de seres humanos. Una incriminación dictada desde el derecho internacional*. Cizur Menor: Thomson-Aranzadi, 2011.

AMÉRICALATINAHOY

Revista de Ciencias Sociales



Vol. 70, agosto del 2015

OBSERVACIÓN ELECTORAL

Facundo Gabriel Galván: *La observación electoral: apuntes para su discusión conceptual en América Latina.*

Ferrán Martínez i Coma, Pippa Norris y Richard W. Frank: *Integridad en las elecciones de América 2012-2014.*

Betilde Muñoz-Pogossian y David Álvarez Veloso: *La responsabilidad de observar: repensando la observación electoral de la OEA.*

Xabier Meilán y Domenico Tuccinardi: *La observación electoral europea en América Latina. Un análisis de 15 años de recomendaciones (2000-2014).*

María do Socorro Braga e Iván Anselmo Acuña Chaverri: *El fortalecimiento de la democracia en Brasil y los retos de la observación electoral.*

Shelley McConnell, Jennifer McCoy y Michael McCarthy: *¿Desafiando la norma? Acompañamiento electoral internacional en Nicaragua y Venezuela.*

VARIA

Lucio Renno y Taeko Hiroi: *Obstrucción y proceso decisorio en la cámara de los Diputados: Brasil 1991-2000.*

NOTICIAS DE LIBROS

Realizadas por: Manuel Alcántara Sáez, Carmen Pereira Stallaert, Asbel Bohiges García, Pablo Reina y Asier Uruñuela Sánchez.



DISPONIBLES A TEXTO COMPLETO TODOS LOS ARTICULOS DE
AMÉRICA LATINA HOY EN
<http://www.usal.es/~iberoame/americalatinahoy/index.htm>

América Latina Hoy se publica tres veces al año (abril, agosto y diciembre) y se incluye sistemáticamente en las bases de datos: ISOC- América Latina, Réseau Amérique – Latine, ULRICH, Handbook of Latin American Studies (HILAS), International Political Science Abstracts (IPSA), International Bibliography of Social Sciences (IBSS), THOMPSON GALE, CATÁLOGO LATINDEX, SCOPUS, Hispanic American Periodical Index (HAPI), Sociological Abstract (SA), Dialnet, Worldwide Political Science Abstracts (WPSA), DOAJ, PAIS INTERNATIONAL. Ha sido evaluada positivamente por la FECYT.

Esta es una publicación del Instituto de Iberoamérica,
con Ediciones Universidad de Salamanca

latinohoy@usal.es

ISSN: 1130-2887

Economías ilícitas y orden social: la frontera de Perú, Brasil y Colombia

Illicit economies and social order: the border area of Peru, Brazil and Colombia

Noam López

Profesor del Departamento de Ciencias Sociales e investigador del Laboratorio de Criminología y Estudios sobre la Violencia, Pontificia Universidad Católica del Perú. lopez.noam@pucp.edu.pe

Diego Tuesta

Asistente de docencia del Departamento de Ciencias Sociales e investigador del Laboratorio de Criminología y Estudios sobre la Violencia, Pontificia Universidad Católica del Perú
diego.tuesta@pucp.edu.pe

Resumen: En los últimos años, la frontera que comparten Perú, Colombia y Brasil se ha convertido en un enclave de producción y tráfico de drogas hacia los mercados internacionales. Se trata de un territorio cuyo control es disputado por actores no estatales y donde los cuerpos de seguridad del Estado padecen severas limitaciones materiales y de desplazamiento. El artículo –a través de un enfoque etnográfico– explica las limitaciones de la seguridad fronteriza y los desafíos institucionales que implica el control del tráfico de drogas y de madera en este contexto. El artículo coloca en el centro de la discusión sobre drogas y fronteras las ideas de reproducción y cambio social, como epistemes claves para pensar las dinámicas de cultivo y procesamiento de derivados cocaínicos en el Sur global.

Palabras clave: frontera Perú-Brasil-Colombia, control social, desarrollo, seguridad fronteriza, tráfico ilícito de drogas, reproducción social

Abstract: In recent years, the border shared by Peru, Colombia and Brazil has become an enclave of drug production and trafficking for the international markets. It is a territory whose control is disputed by non-state actors and where state security forces suffer from severe material and transport limitations. This paper takes an ethnographic approach to explain the limitations of border security and the institutional challenges of controlling drug and wood trafficking in this context. It places the ideas of reproduction and social change at the centre of the discussion on drugs and borders, as key ways of thinking about the dynamics of growing and processing coca-derived drugs in the global South.

Key words: Brazil-Colombia-Peru border, social control, development, border security, drug trafficking, social reproduction

Agradecemos a DEVIDA y a su presidente ejecutivo, Luis Alberto Otárola, por la oportunidad de emprender este proyecto de investigación y, por los mismos motivos, a Sandra Ramírez, jefa del gabinete de asesores de dicha entidad. Finalmente, debemos a Jaris Mujica y Nicolás Zevallos la inspiración para trabajar la cuestión de drogas y fronteras en América Latina.

Introducción

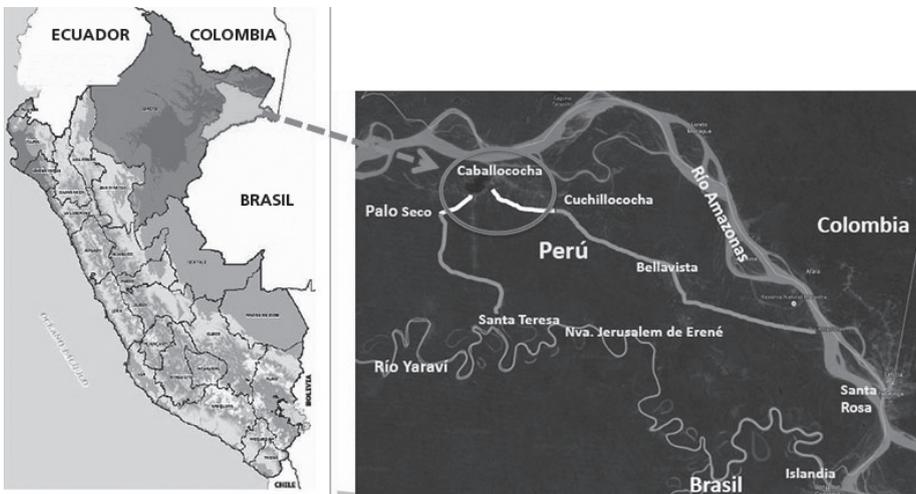
Las fronteras transnacionales se han convertido en zonas estratégicas para las economías del delito. La problemática de migrantes y refugiados víctimas de redes de tráfico, el control de armas y el empleo de tácticas para neutralizar el crimen organizado constituyen preocupaciones medulares en el debate contemporáneo sobre gestión de fronteras (Sparke, 2006; Franko y Bosworth, 2013). Aunque la discusión en este campo ha experimentado una notable expansión, la producción académica se ha concentrado en la situación de los países centrales y la interrogante sobre cómo neutralizar amenazas a la seguridad y resolver asuntos de derechos (Illamola, 2008). Los estudios y debates en América del Sur han sido comparativamente escasos (Rivera, 2008), rasgo peculiar en la medida que gran cantidad de flujos ilegales tienen origen al sur de la línea ecuatorial. Tal es el caso de la frontera que comparten Perú, Brasil y Colombia. Ubicada en los 4º de latitud norte y 69º de latitud sur, esta frontera se ha convertido en un enclave de producción de cultivos de coca, procesamiento y tráfico de cocaína hacia los mercados internacionales. El río Amazonas ofrece posibilidades de conexión con Europa y África mediante el Océano Atlántico, así como puntos de distribución intermedia en Brasil. El espacio cocalero pasó de 867 ha en 2009 a 3.070 ha en 2013¹, un aumento de 254% en cuatro años (UNODC, 2014). Haciendo una estimación conservadora, la cifra anterior equivale a una producción potencial de 17.792 toneladas métricas de cocaína². El aumento de los cultivos ilícitos –y actividades delictivas conexas– llevó al Gobierno del Perú a declarar en emergencia la zona (Presidencia del Consejo de Ministros, 2014), iniciando operativos de erradicación de cultivos y fases preliminares de programas de desarrollo alternativo.

El objetivo del artículo es comprender los problemas de seguridad fronteriza en este escenario, también conocido con los nombres de «Trapecio amazónico» o «Triple frontera». Para ello, reconstruimos la experiencia social del cuerpo burocrático encargado de controlar el delito y proveer soporte productivo a las comunidades. Asimismo, proponemos una tipología que ordena el panorama

-
1. Al iniciar el trabajo, el total de hectáreas de coca en el Bajo Amazonas correspondía al número consignado: 3.070 ha. El último *Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca 2014* (UNODC: 2015c, 48) reporta una reducción a 2.130 ha (un 30,4% menos), producto de los operativos de erradicación de cultivos ilícitos emprendidos por el actual Gobierno de Perú. La investigación se desarrolló antes de estas intervenciones.
 2. La fórmula propuesta por la *Operation Breakthrough* (llevada a cabo por los Estados Unidos entre los años 2003 y 2004) estableció que 375 kilogramos de hoja seca al sol son necesarios para producir un kilogramo de clorhidrato de cocaína (UNODC, 2009).

casuístico y coloca en el núcleo de los estudios sobre narcotráfico una inquietud sociológica que, salvo algunos trabajos recientes (Zevallos, 2015; Zevallos y Mujica, 2013), ha sido poco explorada por la literatura: explicar la reproducción en el tiempo de las economías ilícitas o bien los cambios sociales producidos por la penetración de los estados en los enclaves de cultivos de coca. El artículo se organiza en tres secciones: la primera establece los parámetros metodológicos del estudio; la segunda describe la política de control de drogas en el Perú, y la tercera sección explica los desafíos comunes a la tarea de generar seguridad y desarrollo en la zona de frontera. El artículo finaliza con una reflexión sobre la seguridad y la capacidad de las burocracias en el espacio limítrofe.

Figura 1. Triple frontera de Perú, Brasil y Colombia



Fuente: Devida, 2015a.

El problema: reproducción y control del orden social

En la intersección del problema de las drogas y la respuesta de los estados habita una interrogante que no ha sido profundizada en su significado epistemológico, a saber: la disyuntiva entre la reproducción o el cambio social en función

de las intervenciones estatales por el control territorial. La penetración de los estados en los enclaves cocaleros se decanta a menudo entre dos probabilidades: *la reproducción del orden social* o *la modificación de las estructuras que lo sostienen*. Esta premisa en clave sociológica tiene alto valor analítico, pues permite elaborar una tipología útil para comprender las dinámicas en escenarios de cultivos de coca y que es consistente con las evidencias de Colombia, Perú y Bolivia entre los años 2009 y 2014 (UNODC, 2015b, 2015c y 2015d). En estos tres países existen los siguientes componentes:

- a) Zonas que experimentaron una importante reducción de cultivos a consecuencia de las intervenciones estatales, valles emblemáticos hoy día convertidos en centros de desarrollo productivo (UNODC, 2011; DEVIDA, 2015b).
- b) Zonas que en el pasado fueron objeto de intervenciones y en las que el cultivo se redujo notablemente, pero donde sin embargo hoy se expande en magnitudes considerables, como consecuencia de procesos de resiembra o abandono del Estado (UNODC, 2015b).
- c) Zonas nunca antes intervenidas y donde el cultivo crece o se mantiene estable.
- d) Zonas emergentes de cultivos y procesamiento de derivados cocaínicos próximos a las fronteras internacionales, como muestra la evidencia (Cabieses, 2007).

El Trapecio amazónico tiene características compatibles con el cuarto componente de la tipología: es una zona emergente de cultivos ilícitos que muestra una tendencia expansiva y donde coexisten actores estatales que pugnan por el cambio y actores no estatales que pugnan por mantener el control del espacio limítrofe. El caso demarca el inicio de una línea de investigación incipiente en los estudios sobre tráfico ilícito de drogas en América del Sur: la tendencia a la «fronterización» de los cultivos ilícitos y los desafíos que esto impone sobre la capacidad de las burocracias para controlar el delito (ibídem: 107)³. En ese sentido, nuestra perspectiva metodológica se inspira en las etnografías de fronteras, pues –al igual que los autores de dicha corriente– buscamos comprender los problemas de seguridad fronteriza mediante herramientas de análisis cualitativo

3. El artículo es producto de un mes de trabajo de campo en dicho escenario; concretamente, en los distritos de Ramón Castilla y Yavarí (Perú). Utilizamos dos herramientas complementarias: entrevistas semidirectivas y registro etnográfico. Practicamos 24 entrevistas a i) autoridades policiales, ii) funcionarios agrícolas, iii) autoridades municipales, y iv) líderes de la etnia tícuna, sumando seis por cada perfil, y una observación profunda de los modos de tráfico de drogas y las limitaciones que afronta la burocracia estatal.

(Donnan y Wilson, 2010) y, en proximidad con la propuesta teórica de Dubet (2006), nos acercamos a la realidad social desde una sociología que prioriza indagar en la experiencia de los actores estatales. Defendemos la idea de que interrogando el quehacer cotidiano de los funcionarios públicos podemos acceder a los desafíos, problemas y posibilidades que tiene el aparato estatal para controlar el tráfico de drogas. Por esa vía proponemos comprender las amenazas a la seguridad fronteriza y explorar la capacidad que tiene la burocracia para penetrar en el territorio y modificar las prácticas sociales. Por último, centramos el análisis en la experiencia de autoridades policiales y funcionarios responsables de los programas de desarrollo agrícola, porque son actores cuyas prácticas concurren en el objetivo común de desalentar y controlar el cultivo y tráfico de drogas, sea por medio de la fuerza o dando soporte técnico para incentivar el desarrollo de actividades productivas legales.

Para acceder a la experiencia de los actores damos prioridad analítica a las nociones de «rol» y «prueba» (Dubet, 2006; Martuccelli y De Singly, 2012). Empezando por la primera, es evidente que la mayoría

de individuos desempeñamos roles sociales, y la burocracia es un ejemplo clásico de roles que se deducen de una norma. Los oficiales de frontera, la policía y los técnicos agrónomos no son la excepción: se hallan funcionalmente adscritos a un cargo y a un ordenamiento jerárquico que se basa en un mandato normativo. Ahora bien, asumir un rol no se reduce a desarrollar el mandato conforme establece la norma. La sociología de las organizaciones ha producido abundantes estudios sobre cómo los individuos se desvían de las expectativas normativas: la distancia entre lo que la institución espera y lo que los individuos hacen (Crozier y Friedberg, 1990; Gulati y Srivastava, 2014). En diversos ámbitos, la experiencia burocrática se dirime entre la expectativa normativa y los desafíos por los que debe atravesar el actor. Asumir un rol institucional supone pasar un conjunto de pruebas (Dubet, 2006) cuya dificultad varía según los recursos puestos a disposición, los márgenes de discreción implicados en el reglamento y las amenazas u oportunidades que ofrece el entorno. La noción de prueba es útil, justamente, para interrogar las estrategias que los funcionarios desarrollan a fin de cumplir con la expectativa normativa, así como las amenazas, límites y recursos que impone el contexto. Bajo esta premisa podemos precisar una pregunta que será transversal a nuestro ejercicio descriptivo: ¿qué clase de desafíos debe atravesar la burocracia designada para controlar el tráfico de drogas y proveer soporte productivo a las comunidades de la Triple frontera?

La penetración de los estados en los enclaves cocaleros se decanta a menudo entre dos probabilidades: la reproducción del orden social o la modificación de las estructuras que lo sostienen.

La gestión de fronteras es uno de los campos de control del delito donde el Estado procura ejercer soberanía. Pero «el Estado» no es más que una abstracción; en el fondo, son actores sociales –con estrategias y motivaciones formadas en campos con ideologías ocupacionales diversas– quienes asumen diariamente la representación y los desafíos normativos de aquel. Focalizar nuestra mirada en la burocracia estatal es solo el inicio de una ruta para intentar explicar, trascendiendo el nivel microsociológico, las amenazas y limitaciones que afronta el Estado en la consigna de imponer su voluntad sobre la reproducción de contextos de riesgo⁴.

La política de control de drogas en el Perú

¿Cómo se organiza la política de control de drogas en el Perú? La Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) es la institución pública encargada de diseñar, coordinar e implementar la política del Perú en materia de drogas. La Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas (en adelante, ENLCD) constituye el instrumento programático que orienta las intervenciones del Estado. Esta última se organiza en tres ejes estratégicos: I) «desarrollo alternativo integral y sostenible», II) «interdicción y sanción» y III) «prevención y rehabilitación del consumo de drogas», así como un eje transversal que se denomina «compromiso global» (DEVIDA, 2012). Resumimos conceptualmente los tres ejes estratégicos:

- 1) El eje de «desarrollo alternativo integral y sostenible» tiene por objetivo reemplazar los cultivos de coca por otros considerados lícitos en el marco normativo; por ejemplo, el café y el cacao. Se materializa mediante la firma de acuerdos con las comunidades, mediante los cuales ellas se comprometen a «no volver sembrar coca» a cambio de soporte productivo e infraestructura⁵.

4. Utilizamos el término «capacidad del Estado» con cautela, solo para significar la probabilidad de que el Estado –a través de su burocracia– pueda imponer su voluntad sobre la oposición de actores no estatales (Skocpol, 2007). No proponemos una medida de capacidad estatal para la frontera; en tanto mirada cualitativa (centrada en testimonios), esta es solo una entrada exploratoria que deberá ser trabajada en futuros estudios.

5. El desarrollo alternativo es considerado uno de los tres pilares en el enfoque internacional sobre el problema de las drogas. El *Informe mundial sobre las drogas* (UNODC, 2015a) ofrece un balance de las experiencias internacionales en esta materia.

- 2) El eje de «interdicción y sanción» tiene por objetivo reducir la superficie de cultivos de coca a nivel nacional, controlar los insumos químicos necesarios para su procesamiento, aumentar la proporción de droga decomisada, controlar el lavado de activos y castigar penalmente el tráfico de drogas. En la actualidad, la política de control de drogas en el Perú busca armonizar la erradicación forzada de cultivos con intervenciones inmediatas de desarrollo alternativo en los valles cocaleros.
- 3) El eje de «prevención y rehabilitación» tiene por objetivo reducir el consumo de drogas a nivel nacional a través de medidas de prevención. Asimismo, busca reducir el daño ocasionado por la drogodependencia.

¿Qué es aquí lo importante? La política de control de drogas en un país predominantemente productor (como el Perú) se distribuye en tres campos y no en dos, como es el caso de los países afectados mayormente por el consumo de drogas⁶. Ese campo adicional es el de desarrollo alternativo, un dispositivo para controlar la oferta de hoja de coca y procurar vías de desarrollo legales (UNODC, 2015a). Es fundamental tener en cuenta dicho componente para los fines del presente estudio: en las zonas consideradas «de emergencia» tenemos por igual policías y funcionarios agrícolas realizando esfuerzos dirigidos hacia el control de las drogas.

Problemas de seguridad y límites operativos

Limitaciones geográficas

Desempeñar la función de policía o funcionario agrícola en la Triple frontera de Perú, Brasil y Colombia supone emprender tareas difíciles: las diligencias necesitan de una cuidadosa economía del desplazamiento debido a que existen centros poblados ubicados a varias horas de navegación fluvial; la gasolina por

6. Los países afectados por tasas elevadas de consumo de drogas suelen diseñar políticas con dos componentes: un componente de interdicción y otro orientado a reducir la demanda y ofrecer servicios de tratamiento. En complemento a la interdicción, países «productores» como Perú o Colombia, entre otros, impulsan programas de desarrollo alternativo, orientados a desalentar, sustituir y eliminar la superficie de plantaciones usadas para la elaboración de estupefacientes. Según la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2015a: 89) hay actualmente nueve países implementando programas o proyectos de desarrollo alternativo: Afganistán, Birmania, Bolivia, Colombia, Filipinas, Indonesia Laos, Marruecos, Perú y Tailandia.

lo general es escasa, el caudal de los ríos y quebradas es irregular, y el control territorial ejercido por actores no estatales es un factor de riesgo para el ingreso de funcionarios públicos. En épocas de verano, cuando cesan las lluvias, hay puntos inaccesibles para embarcaciones de gran calado e incluso para los deslizadores. La Triple frontera –desde la parte peruana– padece un problema de provisión de servicios y de control del delito. Las limitaciones que impone la geografía no son un problema nuevo y ya aparecía como una limitante para la construcción del Estado a inicios del siglo xx (Santos, 2002).

Hoy que los cultivos ilícitos y el tráfico de drogas son prácticas dominantes, la geografía continúa siendo uno de los principales obstáculos para que el Estado –su burocracia e instituciones– logre penetrar el territorio: los centros poblados con una mayor actividad de cultivo de coca y extracción de madera se ubican río arriba en los afluentes del gran Amazonas, son puntos distantes al puesto de control fronterizo y al cuartel de la policía antidrogas, y constituyen posiciones estratégicas para actividades de acopio y microcomercio de drogas. Desde el territorio peruano, la parte alta de las quebradas queda a horas de navegación; en cambio, desde dichos enclaves se abren pequeños riachuelos y pasos que comunican con Brasil y Colombia. Las poblaciones dedicadas al cultivo de coca suelen navegar en sus pequeñas canoas y desembarcan los cargamentos de droga en puntos de acopio contiguos a la línea de frontera. Si un contingente de la policía antidroga intenta penetrar la quebrada o el monte, es avistado tiempo antes de que pueda interceptar el cargamento.

«La geografía de esta zona nos trae muchas dificultades operativas. Aun si tuviéramos embarcaciones más potentes, el poblador saca la droga por quebradas que son chiquititas, por las que solo se puede navegar en *peque peque* [canoas]. La Policía Federal del Brasil solo ve su lado. Intercepta el barco grande, si acaso. Imagínate la cantidad de droga que sacan por esos medios» (policía de frontera, Distrito de Yavarí).

«Quieren [el Gobierno] hacer un proyecto para capacitar en lo que es motor fuera de borda. Está bien eso, pero también deben usar el *peque peque*. Si se va por el monte es más peligroso. Con el *peque peque* hay más penetración en el río. Eso es lo que usan los nativos y también el narcotráfico. Somos una provincia con 39.000 km², te darás cuenta de que el tema de la conectividad es clave en frontera de selva. Como municipio podemos llegar por el Amazonas hasta Yavarí, gastamos 100 galones de gasolina a 15 soles el galón, tardamos 6 horas y es la única vía. Por eso, cuando yo voy a Lima, peleo para que se haga una carretera» (alcalde de la provincia de Ramón Castilla).

Los puntos de acopio y transporte de droga cambian de ubicación dependiendo de la coyuntura: tienden a desplazarse según la intensidad de los operativos policiales y según el caudal de los ríos. Se han identificado dos formas de acopio y transporte. La primera y más regular sigue la descripción de arriba: espacios contiguos a pequeñas quebradas que conectan el territorio peruano con la línea de frontera. Dichos espacios son de relativamente fácil acceso para nativos y traficantes internacionales, quienes solo deben cruzar el paso fronterizo; en cambio, para policías antidrogas, quienes aun con poco soporte vienen asumiendo el desafío de navegar río arriba, son de bastante difícil acceso:

«Mira, no te vamos a negar. Acá la gente saca harta droga. Toda esta zona desde Ramón Castilla... medio disimulado mientras la policía pasa, ¿no? El tema es que al fondo, por todo lo que es Bellavista Cayarú, el mismo Santa Teresa, ya no hay control policial, y si lo hubiera, el monte tiene comunicación con el Brasil. Allí es tierra de nadie como dicen. Puedes llegar a la comunidad, pero el acceso río más arriba, ¿quién te garantiza?» (funcionario agrícola, distrito de Yavarí).

Una segunda modalidad de acopio y transporte implica camuflar la droga en balsas que trasladan madera por el río Amazonas. Aquí los puntos de acopio se desplazan hacia orillas cercanas a la desembocadura de los ríos. El transporte suele ser de mayores cantidades que en el modelo anterior y la logística también algo más compleja. Pequeños barcos desembarcan regularmente en el río Yavarí, donde espera una balsa de 25 metros aproximadamente. Debajo de los troncos cuidadosamente colocados en la plataforma, existe una bodega donde se disponen diversos tipos de bienes, entre ellos, normalmente, la pasta básica de cocaína. La operación fue detectada hasta 10 veces en el transcurso del estudio. No obstante el celo y vigilancia de las personas encargadas de este procedimiento, era sencillo observar la operación desde un punto alejado. La fiscalización de madera y el control policial son escasos. Los funcionarios agrícolas, mientras tanto, pugnan por focalizar sus proyectos y optimizar recursos:

«La accesibilidad y la dispersión geográfica: los centros poblados están distantes unos de otros... Definitivamente hacer desarrollo de selva baja es complejo. Si hacemos análisis de costos, nada va a ser competitivo ni rentable. Si pensamos en que Iquitos va a ser nuestro puerto de salida, ya estamos en desventaja. Analizar las vías de comunicación, la accesibilidad y la dispersión misma. (...) Vamos a necesitar focalizar» (funcionario agrícola, distrito de Ramón Castilla).

«A diferencia de nosotros, que somos técnicos extensionistas y de algún modo nuestra actividad está centralizada en Caballo Cocha y tenemos problemas para dar asistencia y generar un impacto social; en cambio, los madereros, los que trafican, ya tienen toda la capacidad instalada allí. La madera aquí tiene historia y vale casi igual que el oro» (funcionario agrícola, distrito de Yavarí).

Nuestras observaciones comprueban que la extracción de madera es habitual y la fiscalización es poco frecuente: por el tramo fluvial que une Islandia (capital del distrito de Yavarí) con el puesto de frontera (en la isla de Santa Rosa, frente a Leticia) navegan balsas con troncos de madera de hasta 50 metros de largo, todos los días y a cualquier hora de la mañana o de la tarde, con destino a Brasil. Las lanchas también son funcionales para el transporte de insumos químicos utilizados en el procesamiento de la cocaína. ¿Es tan difícil controlar el flujo de mercadería ilegal?

En el espacio limítrofe controlado por el Perú, la complejidad geográfica coincide con una importante precariedad material del aparato de control fronterizo y del delito en general.

«Si hablamos de la zona del narcotráfico, hablamos desde Tebas, todo el Bajo Amazonas, todo eso es cultivo, ¿cómo controlas? Si no hay medio logístico,

el mayor despliegue es vía fluvial, pero si no tienes lo básico que es un motor, un buen deslizador fuera de borda..., aunque si no tienes combustible, es peor, porque el consumo es por horas. Después tenemos la zona de San Pablo, con seis efectivos, y ahí viene el otro tema, que no ven comisiones, vacaciones, etc. Después tiene zonas críticas donde la presencia de los guardacostas es mínima» (comisario, distrito de Ramón Castilla).

La geografía explica en gran medida las dificultades para controlar el delito, pero no completamente. Colombia y Brasil deben también gestionar dicho problema. Lo llamativo es que, aun teniendo la mayor capacidad operativa de sus fuerzas policiales, el problema del narcotráfico no termina siendo neutralizado, simplemente cambia de forma: en el espacio limítrofe controlado por estos dos países, si bien el cultivo de coca no es significativo, sí lo son actividades de tráfico y crimen organizado. En el espacio limítrofe controlado por el Perú, la complejidad geográfica coincide con una importante precariedad material del aparato de control fronterizo y del delito en general.

Limitaciones en materia de soporte institucional

Insuficiente provisión de combustible, escaso equipamiento operativo, precario estado de las bases operativas, alta rotación del servicio y ausencia de soporte por vía aérea son las condiciones en que viven los oficiales de frontera, los policías destacados en la zona y algunos funcionarios agrícolas. El soporte material es un factor decisivo, pues su falta conspira contra la probabilidad de hacer operativos y generar impactos sobre las prácticas delictivas. La policía destacada carece de suficiente personal para sus actividades, cuestión llamativa si consideramos que la provincia fue declarada «en emergencia» por el Gobierno. La base policial se ubica en la ciudad de Caballo Cocha, a orillas de una laguna homónima y a 200km del puesto de control fronterizo de Santa Rosa. «No hay un soporte aéreo para atender nuestras operaciones», se lamenta el comandante allí destacado, desde cuya base debe controlar un espacio de 39.000 km². Los efectivos se hallan desbordados por el desafío que significa controlar el delito en esas condiciones. Lo mismo sucede con funcionarios agrícolas, cuyos esfuerzos para generar desarrollo productivo y desvincular a la población de la producción de coca se ven mermados por la escasa articulación con los mercados. La precariedad salarial y la alta rotación del servicio son los denominadores comunes de acuerdo a la información testimonial.

La situación material de las comisarías en el distrito de Yavarí, contiguo al municipio de Benjamin Constant en Brasil, también es deficiente. Tan solo cinco guardias resguardan la comisaría de Islandia, capital del Yavarí, y otros cinco, el puesto policial de Santa Teresa, un centro poblado gravitante en dicho distrito. Los puestos policiales carecen de comunicación telefónica y servicio de Internet. Tampoco disponen de agua potable. Algo más delicado: carecen de lanchas o de soporte aéreo para atender emergencias que supongan desplazamiento fluvial a larga distancia:

«Las comisarías solo tienen cinco guardias. Aquí estamos en una situación de abandono total. Solo para decirte, no tenemos agua potable ni conexión de telefonía, dependemos de nuestros celulares, ni una lancha para atender a las emergencias: mira, 200 soles, fíjese qué mezquindad, ingeniero... el estado de los baños, cómo los tenemos..., lo que ves allí es un silo. Aquí el personal duerme, pero tenemos que poner papel de periódico en las esquinas para que no se nos filtre el agua (...) Dentro de todo, amigo, uno ve la forma de ganarse la vida. Prefiero estar aquí que en la Sierra. Como se dice, no se gana mucho, pero se goza» (policía, distrito de Yavarí).

Los funcionarios agrícolas (encargados de propiciar desarrollo productivo, asistir en técnicas de cultivo y sensibilizar a la población sobre el buen uso de los recursos forestales) también padecen limitaciones. El soporte para sus actividades es por vía fluvial y puede tardar hasta una semana o 15 días según el caudal de los ríos. Los salarios –argumentan– no están a la altura de los desafíos que deben afrontar, más en un Estado cuya lógica actual exige resultados medibles. Lo mismo en el caso de la policía. «Se hace lo que se puede», comenta un suboficial en el distrito de Islandia. «Es que no hay mayor apoyo», es un dicho recurrente en esta ecología de la precariedad material. Contrastemos dos testimonios, el de un director de Agencia Agraria y el del alcalde de la provincia de Mariscal Castilla:

«El Estado no entiende. Por ejemplo, yo como director [de la Agencia Agraria] siempre digo que las partes fronterizas deben tener una remuneración especial. Esta parte del Perú es bien complicada para venir a trabajar, y corremos el riesgo con nuestras vidas. Nosotros seguimos con nuestro mismo sueldo minúsculo y los señores que trabajan ahí ganan 1.500 soles [375 euros]. No es nada. Viene un maderero con toda su gente, mínimo ocho o diez, y le pone [dinero] al policía para que deje pasar la carga, qué va a hacer el pobre agente» (director de Agencia Agraria, distrito de Ramón Castilla).

«No hay presencia del Estado. Hay comunidades donde hay presencia de mafia, pero no podemos hacer nada. No hay mayores apoyos. Y a mí la gente viene y me dice “alcalde haga algo”. Esa misma limitación tenemos en lo que es desarrollo alternativo y trabajo preventivo: poca capacidad de cobertura. Los funcionarios y la policía hacen lo que pueden. Nosotros estamos allí siempre para apoyarlos, y ellos lo saben» (alcalde de Ramón Castilla).

En esas condiciones, la policía destacada no representa una fuerza disuasiva en la frontera. El temor ante probables ajustes de cuentas está presente en los testimonios de policías y funcionarios agrícolas, quienes, ante la realidad imperante, propenden a evadir los problemas. La experiencia social se construye entre la complejidad que genera el temor al delito y la crítica dirigida a la situación material en que desarrollan su trabajo. Pero ningún relato carece de matices. Los agentes son conscientes de que deben desarrollar estrategias para desempeñar sus tareas sin que eso signifique un riesgo vital. La policía hace rondas de patrullaje, interviene cuando su capacidad disuasiva no es sobrepasada. En una ecología de la precariedad, las intervenciones (pocas) se dan en función de una lógica del riesgo. Los antecedentes de amenazas concretas gravitan en la memoria colectiva:

«Por otro lado la policía no tiene una operatividad amplia, yo hablaba con el coronel, en Yavarí solo hay seis efectivos, el nivel es bajísimo comparado a los que mueve el tema ilícito» (oficial de frontera, Yavarí).

«Yo te cuento una anécdota. Un día vimos pasar una balsa de madera, allá pasando Islandia unos 20 minutos. Era grande: un lanchón. Estábamos aquí con el ingeniero de INRENA [Instituto Nacional de Recursos Naturales]. Entonces nos acercamos como quien va a inspeccionar, a ver la situación de sus permisos. Y cuando nos acercábamos, salieron inmediatamente ocho sujetos armados. Todos con pistolas, revólveres. Nos trataron muy cordialmente. No nos amenazaron, pero hacían visibles sus armas. Allí ya para qué van a amenazar. El mensaje está claro: déjenos pasar nomás» (oficial de frontera, Santa Rosa).

Tabla 1. Problemas de soporte de la Policía Nacional del Perú

Problema	Consecuencia	Consecuencias sistémicas
Insuficientes deslizadores con motores fuera de borda	Poca cobertura estatal y control del territorio	- Control territorial por parte de actores no estatales
Limitada provisión de combustible		
Limitada provisión de arsenal balístico	Limitada capacidad disuasiva	
Alta rotación del personal	Poca probabilidad de establecer vínculos de confianza con la población y un espíritu de cuerpo fuerte	- Limitado impacto de las intervenciones: no impiden ni disuaden la reproducción de la economía ilícita
Salarios bajos	Riesgo de sobornos e insatisfacción con las condiciones laborales	
Precariedad de la infraestructura de trabajo	Limitada capacidad operativa	
Insuficiente personal	Poca cobertura y control del territorio	

Fuente: Elaboración propia.

La tabla 1 muestra un inventario etnográfico que resume los problemas de soporte del aparato policial. Se deduce la hipótesis de que habría asociación entre el limitado soporte material y el tipo de reproducción de la economía ilícita: en aquellos enclaves cocaleros donde la presencia policial o militar es significativa, suele haber movimientos de resistencia en defensa del cultivo y altos niveles de

conflictividad. No es el caso del Trapecio amazónico. La distancia entre los centros poblados conspira contra la movilidad de la protesta. Por otro lado, la fuerza policial no tiene suficiente cobertura; por ende, los impactos sobre la economía ilícita son aislados y esta preserva su capacidad de reproducción. Mientras que los funcionarios públicos son cambiados frecuentemente de sus posiciones, las redes de tráfico mantienen una presencia sostenida, imbricándose en las dinámicas sociales y generando capital social.

Tabla 2. Problemas de soporte de programas productivos impulsados por el Estado

Problema de soporte	Consecuencia directa	Consecuencias sistémicas
Insuficientes deslizadores y motores fuera de borda	Limitado abastecimiento en semillas y abonos	<ul style="list-style-type: none"> - Limitada cobertura - En esas condiciones, las intervenciones tendrían limitaciones para evitar la resiembra de cultivos de coca - Las intervenciones no son sostenibles en el tiempo
Ausencia de soporte aéreo	Limitado abastecimiento en semillas y abonos	
Salarios bajos	Insatisfacción con las condiciones laborales	
Precariedad de la infraestructura de trabajo	Insatisfacción con las condiciones laborales	
Limitada articulación y demanda de productos lícitos	Bajas expectativas de la población; poco involucramiento	

Fuente: Elaboración propia.

La tabla 2 es un resumen cualitativo sobre la capacidad de los programas productivos: las limitaciones son semejantes a las del aparato policial, con la diferencia de que los oficiales agrícolas sí permanecen en el terreno, generando capital social favorable a su institución. Sin embargo, hay un problema común de impacto en las intervenciones: estas propenden a ser aisladas y no sostenidas en el tiempo. Bajo esas condiciones, en un futuro escenario donde se practique un control de cultivos ilícitos, no habría limitaciones para la resiembra de coca. Por ende, la desigualdad entre la fuerza del Estado y los actores no estatales facilita la reproducción de las redes de comercio ilegal. En una situación semejante, no es regular el uso de la violencia armada. Basta con disuadir o canalizar recursos monetarios para evadir los operativos. No obstante, que no haya violencia no equivale a que no haya explotación, que la población no sea víctima de amenazas

eventuales y que los recursos forestales no sean depredados. ¿Cómo es el control territorial ejercido por los actores no estatales?

Control territorial de actores no estatales

La limitada penetración del Estado, el escaso soporte material para las operaciones de interdicción y el poco arraigo de la institucionalidad política y de los aparatos positivos de control social hacen que en esta zona rica en recursos naturales sean actores no estatales los que controlan el territorio. En efecto, son las comunidades nativas y las redes de tráfico ilícito de drogas y de madera quienes ejercen control territorial; sin embargo, este no se expresa en oposición a las fuerzas del orden o en actividades de intimidación hacia la presencia de extraños, en la medida que estos no conspiren contra el funcionamiento de la economía ilegal. Esta última se halla normalizada, opera como una parte integral de las dinámicas sociales.

En la mayor parte de la zona de observación, el tránsito de ciudadanos entre Brasil, Colombia y Perú es constante. Las autoridades notifican la presencia de intermediarios de redes internacionales. Es llamativa la articulación económica que estas redes logran tejer con las poblaciones locales. Es preciso poner de relieve el componente económico: no hay cohabitación regular ni patrones de mestizaje entre las comunidades nativas y los comerciantes extranjeros (las comunidades tienen un reglamento que regula la incorporación de extranjeros); por el contrario, sí hay intensas relaciones de intercambio económico. El reglamento interno de las comunidades regula la incorporación de extranjeros al espacio comunitario. El intercambio de madera, coca, combustible e insumos químicos es regular.

«El reglamento está en el estatuto. Básicamente habla de que en la comunidad no debe existir delincuencia. No debe existir permanencia de personas foráneas, salvo en cuanto se presenta ante la asamblea de la comunidad. Si quiere tener su casa, o quiere morar, por lo menos tiene que vivir dos años. Permanentemente. Una vez registrado, después de dos años se le autoriza a construir su vivienda (...) Ese es el reglamento. Si quiere ser morador, ya sea mestizo, ya sea paisano, un pueblo de otro grupo étnico [y] quiere vivir acá, tiene que permanecer dos años (...) Y tiene que manifestar ante el público –la comunidad– el objetivo por el que tiene que morar en la comunidad» (director de colegio, distrito de Ramón Castilla).

Las comunidades dedican tiempo a actividades de recolección, pesca y agricultura de pequeña escala. Los cultivos lícitos tienen condiciones desfavorables

en el mercado. La coca y la madera, en cambio, permiten obtener un valioso complemento para las economías domésticas. A diferencia del mundo andino, la organización comunitaria con fines productivos es infrecuente en la selva: cada individuo o familia trabaja independientemente. Aunque la comunidad ejerce influencia en la regulación de las conductas, esta no impone limitaciones sobre la vida económica de los individuos. El reglamento –como dispositivo de control social– no impide que individuos de la comunidad hagan negocios con extranjeros:

«[El reglamento] Establece que si una persona quiere vivir en la comunidad, para que se le acepte o no, tiene que vivir tres años para ser considerado como morador. El Apu [jefe], cuando hay extracciones de madera, tiene que vigilar y, cuando esto ocurre, poner multa. Quien quiere hacer un negocio con una persona foránea, debe pagar un derecho de 1.000 soles» (alcalde, centro poblado de Caballo Cocha).

«Para morar en la comunidad, tiene que pasar por la asamblea. Si quiere hacer un negocio, que haga. De repente puede informar a la comunidad y prestar algún servicio, decirnos qué va a aportar a la comunidad» (Apu [jefe] de la comunidad, distrito de Yavarí).

«En Gamboa todos hablan portugués, no hablan castellano, y la gente convive con el Estado brasilero aunque es territorio peruano. En Puerto Alegría el sol no vale, predomina el real o el peso. Eso tiene que cambiar, porque si inviertes con soles disminuye su valor, esa es una realidad. En esas condiciones desiguales, los nativos indígenas establecen relaciones de economía. Les venden sus productos. La comunidad tienen su reglamento, pero por la plata todo se derrumba» (funcionario agrícola, distrito de Ramón Castilla).

La población nativa y mestiza de la frontera hace gala de su dominio del portugués. En la zona predomina la moneda brasileña y colombiana, no así la peruana, rasgo económico complementario a la escasa fuerza y alcance del Estado peruano (Fukuyama, 2004; Kurtz, 2013). Décadas de intercambio económico local han instituido regímenes de solidaridad y dialécticas de control político paralelos al Estado. De un lado, los lazos de confianza son regulares, fruto de las transacciones informales entre nativos y redes de tráfico ilícito de drogas (típicamente estas son en dinero, no obstante se han detectado intercambios de madera o coca por víveres). ¿Por qué dialécticas de control? Siguiendo a Giddens (2014 [2001]), la investigación ha detectado amenazas por oposición a la venta de madera o cocaína, aunque en estas ocasiones, la comunidad sirve como dispositivo de resistencia:

«Hay intercambio de víveres por madera. A los nativos les es muy útil el combustible que viene de Brasil» (funcionario agrícola, distrito de Yavarí).

«Nosotros estamos frente a frente, pero hasta Caballo Cocha manejamos el sol. En toda la frontera usamos el real brasileño. Pierde su valor nuestra moneda. Esa es mi inquietud, señores, aprovechando esta oportunidad. Yo quisiera, pues, que el Gobierno nos haga llegar todo lo que pone de su parte para nosotros» (alcalde de Islandia, distrito de Yavarí).

«De las ganancias que tienen, se preocupan más por esa hoja, porque saben que se la van a pagar, y se la llevan en cantidad. En cambio, el producto alternativo no tiene mercado garantizado» (funcionario agrícola, distrito de Yavarí).

Las relaciones sociales entre nativos y redes de tráfico ilícito tienen por orientación el intercambio económico. Son transacciones entre independientes. No se fundan en vínculos filiales o identificación comunitaria. No hay registro de organización social que concentre el conflicto y movilice una identidad «prococalera», como es el caso de Bolivia y algunos valles en la sierra del Perú. Lo peculiar es que la división social del trabajo, fruto de las relaciones de intercambio descritas, ha evolucionado. Décadas atrás, la población local solo estaba involucrada en la cosecha y la tala de madera. Hoy participan de las funciones de procesamiento y microtransporte, división del trabajo que favorece a las redes de tráfico, pues les permite minimizar costos y riesgos de detección: quién mejor que la población local, aquella que conoce el territorio, para administrar los desplazamientos de la mercadería:

Las relaciones sociales entre nativos y redes de tráfico ilícito tienen por orientación el intercambio económico. Son transacciones entre independientes. No se fundan en vínculos filiales o identificación comunitaria.

«Aquí ya han aprendido el método colombiano. No secan la hoja, como en el VRAE [Valle de los Ríos Apurímac y Ene]. Aquí directamente la meten en una cisterna y la procesan. Viene un cocinero y les enseña a procesar. Sacan algo más de dinero con transporte. Antes el indígena solo se dedicaba al cultivo. Hoy lo ve fácil, todo lo han tecnificado. Muchos insumos vienen de Colombia y de Brasil. Es fácil pasar de un lado a otro» (policía, distrito de Ramón Castilla).

¿Qué es aquí lo importante? Si bien no existen lazos de solidaridad fuerte entre la población nativa y los traficantes de droga y de madera (de hecho, la población nativa rechaza con justicia el estigma de asociarlos a actividades ilícitas),

existen estrechos lazos de cooperación económica; intercambios de madera, coca y combustible por bienes comerciales provenientes de Brasil y de Colombia. Por ese lado tenemos una interesante eficacia colectiva, sin embargo, las relaciones entre la población y la policía están deterioradas. En el imaginario colectivo es claro que la función de esta última es intervenir la mercadería. Cunde la desconfianza, más aun considerando que los policías desconocen la lengua local y continuamente están en rotación de servicio, por lo que difícilmente pueden sostener relaciones duraderas (y cordiales) con la comunidades.

Con la policía adscrita a la zona de frontera, hay mejores relaciones debido en parte al poco control territorial que la misma es capaz de ejercer, el bajo riesgo que representa su patrullaje para las operaciones de tráfico de drogas y las pocas alternativas que el personal tiene –al margen de evadir los problemas– para controlar el delito. No sucede lo mismo –y es un potencial capital social digno de estudio– entre las comunidades nativas y los funcionarios agrícolas adscritos a la frontera. Entre estos actores existen relaciones de confianza mutua: los funcionarios agrícolas manejan la lengua ticuna con cierta destreza, administran recursos del Estado en materia de desarrollo, han cultivado habilidades de socialización comunitaria y, por lo general, son vistos como fuente de conocimiento técnico e innovación. El problema es que la geografía complica el impacto de las intervenciones y su sostenibilidad en el tiempo. Por eso mismo, suele haber bajas expectativas hacia la efectividad de los programas y escaso involucramiento.

«Nuestros técnicos hablan su idioma. Nuestros técnicos son locales y ganan su sueldo. No tenemos ningún inconveniente. (...) Fíjate después de ese trabajo que hemos hecho con la comunidad, nos cuentan nuestros técnicos que 15 días han estado tranquilos, pero ya empezaban a llegar nuevamente los fulanos (colombianos y brasileños) queriendo recuperar lo que han tenido. El problema es que sin seguridad no podemos hacer sostenibles nuestros esfuerzos de trabajo con la población» (funcionario agrícola, distrito de Ramón Castilla).

Las diferencias de las relaciones entabladas entre el personal agrícola y las comunidades, respecto de aquellas sostenidas por la policía con estas últimas, son evidentes y constituyen una fuente de aprendizaje para mejorar la gestión de frontera. El desafío consiste en generar redes de seguridad y de provisión de servicios y, al mismo tiempo, articular los productos de desarrollo alternativo con los mercados locales e internacionales. El Gobierno vigente en ejercicio ha emprendido esfuerzos –cuyo impacto aún no ha sido estudiado– para recuperar el control del territorio y construir mejores relaciones con las comunidades y autoridades locales.

Amenazas socio-forestales

La explotación sistemática de los recursos forestales es una evidencia sobre el terreno. La tala de madera es indiscriminada en todos los puntos observados⁷. En zonas alejadas del control social ejercido por las comunidades nativas, los arreglos a cambio de madera mediante coacción serían frecuentes. Es una evidencia que los nativos extraen madera y la venden por una cantidad de dinero inferior a su valor real, o también la intercambian por víveres o combustible. Hay registro –aunque no se pudo comprobar la magnitud– de extracción de madera mediante amenazas o intercambios desfavorables para la población nativa:

«Al nativo le dan víveres, combustible, a cambio de la explotación de su madera. Si no quiere vender, lo amenazan y lo extorsionan. Sucede a veces que arreglan la tala de cinco árboles, pero el colombiano igual tala diez. Esos abusos se han reportado varias veces» (funcionario agrícola, distrito de Ramón Castilla).

Es de recordar que este tipo de intercambio ha sido ya registrado en publicaciones especializadas; algunos análisis sugieren que es un legado de la época en que se extraía caucho y era regular el trabajo por deudas (Santos, 2002). Aunque estas relaciones de explotación han disminuido, la exploración confirma que aún hay casos como los descritos en el testimonio citado. Ahora bien, la amenaza forestal más importante es actualmente el cultivo de coca. Evidencia sobre el terreno es la deforestación masiva por sustitución de cultivos ilícitos que afectan a hectáreas de bosque y diversos ecosistemas. La economía de los cultivos de coca propende a la expansión geográfica.

Como se puede observar en la tabla 3, el uso de insumos químicos en el procesamiento de cocaína genera impactos sobre los recursos hidrobiológicos. Según narran los testimonios, hay un perjuicio severo en términos de seguridad alimentaria: solo las lagunas (cochas) son fuentes seguras para la extracción de peces; el consumo de recursos fluviales representa riesgos potenciales de contaminación por arsénico o cadmio. Empero, la explotación de estos recursos en lagunas aparece con recurrencia en los testimonios de oficiales de frontera y comunidades nativas. No se logró hallar registro de detenidos ni procesados por este hecho. Aunque esta investigación no lo haya podido cubrir, el tráfico

7. Véase anexo 1 al final del artículo.

tanto de combustible como de armas es una práctica relevante en estos espacios. ¿Cómo son las dinámicas de tráfico de combustible? ¿De dónde proviene el arsenal pesado que utilizan los traficantes de madera? Son preguntas relevantes que deben ser objeto de futuras investigaciones.

Tabla 3. Inventario etnográfico de amenazas e incidentes en los distritos de Ramón Castilla y Yavarí

Tipo de amenaza	Incidentes	Regularidad	Consecuencias
Tráfico ilícito de drogas	Deforestación	Alta	<ul style="list-style-type: none"> - Degradación del medio ambiente - Control territorial de actores no estatales - Capacidad de penetración en el territorio - Limitada capacidad para generar institucionalidad y articulación con los mercados
	Contaminación de agua y ecosistemas por sobreuso de insumos químicos	Alta	
	Ajustes de cuentas y extorsiones	Baja	
	Trabajo por deudas	Media	
Tráfico ilegal de madera	Tala de bosques	Alta	
	Arreglos económicos (intercambio de madera por víveres y venta a precios inferiores al valor real del mercado, etc.)	Alta	
	Usurpación de recursos forestales en territorios de comunidades indígenas	Baja-media	
	Trabajo por deudas	Media	
Tráfico de combustible	No registrado	Alta	
Tráfico ilícito de armas	Uso de armamento pesado en embarcaciones que trasladan madera	Media	
Explotación de recursos pecuarios	Penetración en el territorio por parte de redes y utilización de explosivos para depredar en territorios de comunidades nativas	Media	
Explotación laboral	Uso de fuerza de trabajo infantil y patrones de trabajo por deudas	Media	

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

Consideramos que este artículo propone una tipología de escenarios coca-leros en función de la reproducción de sus dinámicas y los intentos de control por parte del Estado. «Reproducción», «orden» y «control social» constituyen categorías analíticas e inquietudes epistemológicas relevantes en sociología y criminología (Melossi, 1992; Sozzo, 2000), no obstante, han sido poco empleadas y problematizadas por la investigación empírica sobre drogas en países andinos particularmente. Son nociones que invocan paradigmas vigentes en las ciencias sociales e insoslayables para construir una sociología política de las drogas dentro de la cual ubicar el rol del Estado y su burocracia. El valor analítico de nuestra etnografía está precisamente en recuperar estas nociones y mostrar la utilidad que tienen para comprender algunos aspectos relevantes de la cuestión de las drogas (y fronteras) en territorios específicos. La etnografía agota sin embargo sus posibilidades en un solo caso. Pendiente para futuros estudios queda trazar las relaciones entre los componentes de esta tipología y configurar una teoría sociológica sobre el tráfico ilícito de drogas en los países andinos.

Sobre el caso objeto de análisis, nuestra investigación concluye que la geografía es relevante para explicar la limitada cobertura estatal. El escaso soporte material de las fuerzas del orden y funcionarios agrícolas peruanos conspira por otra parte contra la probabilidad de controlar el delito. Lo interesante es que en el territorio estudiado coexisten estados con desigual desarrollo institucional y presencia policial. Esto obliga a matizar el argumento: se comprueba que, a pesar de una mayor capacidad operativa policial y una mayor cobertura de servicios en Brasil o Colombia, *los problemas criminológicos no se neutralizan, sino solo cambian de forma*. Este es un rasgo importante, toda vez que induce a pensar mecanismos causales de reproducción o cambio social más complejos que la sola ausencia o presencia de capacidad instalada en las agencias estatales. El espacio limítrofe que controla Brasil, por ejemplo, no tiene un problema de cultivos ilícitos, pero sí de actividades de redes de tráfico de drogas y de madera.

El hallazgo anterior impone desafíos analíticos para futuros estudios. El primer desafío consiste en explicar por qué las diferencias en la capacidad de las agencias estatales no se traducen en impactos diferenciales sobre el control del tráfico ilícito de drogas. El segundo desafío es evitar explicaciones sobre los problemas de seguridad fronteriza que soslayan reconstruir el tejido de relaciones sociales en el territorio. Bajo esta lectura crítica, lo que el Estado hace o deja de hacer es importante; pero ello en tanto el análisis logre ponderar los tipos de relaciones sociales que implican a este actor colectivo, a las comunidades y a las redes de tráfico ilícito en el territorio.

La etnografía aplicada ofrece una ruta de análisis para superar el segundo obstáculo. Es una evidencia, por ejemplo, que las relaciones sociales entre las comunidades y traficantes de drogas tienen por común denominador la expectativa de mantener intercambios económicos duraderos. Estas no conducen a la construcción de lazos comunitarios: casos de unión matrimonial entre los miembros de una comunidad y elementos externos a ella son infrecuentes. Las relaciones sociales entre las partes se basan en la confianza recíproca de que la división del trabajo tendrá resultados económicos favorables y que la cadena de comercialización se mantendrá estable en ambos lados de la frontera. Las comunidades nativas operan como agentes económicos racionales: la confianza y expectativa recíproca en las relaciones de intercambio son estables –se reproducen– en la medida que la experiencia colectiva confirma ganancias favorables a la hoja de coca respecto de otros productos agrícolas.

Que la confianza recíproca en la rentabilidad de los intercambios económicos de hoja de coca sea estable constituye entonces un problema de seguridad fronteriza,

Pensar la gestión de fronteras supone profundizar en mecanismos para que los convenios, suscritos a nivel macro, tengan impacto y promuevan la gestión del espacio fronterizo común por parte de los gobiernos locales.

en la medida que esa característica es la base que sostiene la cadena de comercio transfronterizo. La intervención de las agencias agrarias tiene también como consecuencia la construcción de lazos de confianza entre sus funcionarios y las comunidades. Sin embargo, es una confianza entre los individuos, basada en la expectativa

de consolidar pequeñas parcelas de cultivos alternativos a la coca. No es una confianza en la sostenibilidad de los resultados económicos ni en el funcionamiento de la cadena logística y de comercialización transfronteriza. Los individuos entrevistados perciben que la comercialización de productos obtenidos fruto de la colaboración con el Estado tiene (y tendrá) limitaciones de rentabilidad y sostenibilidad.

Al respecto, la investigación comprueba que la coordinación transfronteriza entre los gobiernos locales –tanto para fines de seguridad como de integración económica– es infrecuente. Esto contrasta con el hecho de que, en la actualidad, existen vigentes convenios de seguridad fronteriza vinculantes para los tres países (Comunidad Andina, 2001). Pensar la gestión de fronteras supone profundizar en mecanismos para que los convenios, suscritos a nivel macro, tengan impacto y promuevan la gestión del espacio fronterizo común por parte de los gobiernos locales: los más próximos a las problemáticas descritas en este artículo. Trazar esa vinculación es relevante en la medida que la gestión de frontera en este espacio debe gobernar sobre desafíos –como la explotación de recursos forestales– que pueden ser inusuales en escenarios con otras características geográficas.

Desde fines de 2014, el Estado peruano viene impulsando operativos de control de cultivos en todo el Trapecio amazónico. ¿Cuál será el impacto sobre las relaciones sociales que sostienen el cultivo de coca? ¿Habrá una modificación sustantiva de las relaciones de intercambio? O, por el contrario, ¿habrá procesos de resiembra de cultivos y resistencias locales? Basándose en los resultados de esta investigación, realizada antes de que comiencen dichos operativos, se puede sugerir que el cambio social dependerá de variables que escapan a la fuerza de los operativos policiales y la cobertura de servicios sociales de un solo país: contener la capacidad reproductiva del cultivo de coca y el procesamiento de derivados en un sector de la frontera dependerá de que los tres países –de que las tres economías– logren establecer un mercado transfronterizo favorable al repertorio de productos lícitos.

Referencias bibliográficas

- Cabieses, Hugo. «Coca compleja, drogas y cocaleros en los Andes», en: Cabieses, Hugo *et al.* *Hablan los diablos: Amazonía, coca y narcotráfico en el Perú*. Ámsterdam: Transnacional Institute, 2007, p. 54-121.
- Comunidad Andina. «Decisión 501: zonas de integración fronteriza (ZIF) en la comunidad andina» (2001) (en línea) [Fecha de consulta: 10 de octubre de 2015] <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec501s.asp>
- Congreso de La República del Perú. «Ley N° 29763. Ley forestal y de fauna Silvestre». Lima: Congreso de la República (27 de julio de 2011) (en línea) [Fecha de consulta: 10 de octubre de 2015] <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29763.pdf>
- Crozier, Michel y Friedberg, Erhard. *El actor y el sistema. Restricciones de la acción colectiva*. México D.F.: Alianza Editorial, 1990.
- DEVIDA. «Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2012-2016». Lima: DEVIDA, 2012.
- DEVIDA. «Desarrollo en el Trapecio Amazónico». Lima: DEVIDA, 2015a (en línea) <http://www.devida.gob.pe/devida-al-2016/desarrollo-en-el-trapecio-amazonico/>
- DEVIDA. «Recuperando el Monzón». *Serie Seguridad y Desarrollo Alternativo*. Lima: Observatorio Peruano de Drogas, 2015b.
- Donnan, Hastings y Wilson, Thomas. *Borderlands. Ethnographic Approaches to Security, Power and Identity*. Lanman: University Press of America, 2010.
- Dubet, François. *El declive de la institución: profesiones, sujetos e individuos ante la reforma del Estado*. Barcelona: Gedisa, 2006.
- Franko Aaas, Katja y Borsworth, Mary. *The Borders of Punishment: Migration, Citizenship, and Social Exclusion*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

- Fukuyama, Francis. *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona: Ediciones B.S.A, 2004.
- Giddens, Anthony. *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu, 2014 [2001].
- Gulati, Ranjay y Srivastava, Sameer. «Bringing Agency Back into Network Resarch: Constrained Agency and Network Action», en: Brass, Dan *et al.* *Contemporary Perspectives on Organizational Social Networks*. Bingley: Emerald Group, 2014.
- Kurtz, Marcus. *Latin American State Building in Comparative Perspective*. Nueva York: Cambridge University Press, 2013.
- Illamola Dausá, Mariona. «Hacia una gestión integrada de las fronteras. El Código de Fronteras Schengen y el cruce de fronteras en la Unión Europea». *Documentos CIDOB Migraciones*, n.º 15 (enero de 2008). Barcelona: CIDOB.
- Martuccelli, Danilo y De Singly, François. *Las sociologías del individuo*. Santiago: LOM Ediciones, 2012.
- Melossi, Dario. *El Estado del control social*. México D.F.: Siglo XXI editores, 1992.
- Presidencia del Consejo de Ministros. «Decreto Supremo N° 057-2014-PCM». Lima, Perú, 11 de septiembre de 2014.
- Rivera, Fredy (ed.). *Seguridad multidimensional en América Latina*. Quito: FLACSO y Ministerio de Cultura, 2008.
- Santos, Fernando. *La frontera domesticada: historia económica y social de Loreto, 1850-2000*. Lima: PUCP. Fondo Editorial, 2002.
- Sparke, Matthew B. «A neoliberal nexus: Economy, security and the biopolitics of citizenship on the border». *Political Geography*, vol. 25, n.º 2 (2006), p. 151-180 (en línea) <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0962629805001101>
- Skocpol, Theda. «El Estado regresa al primer plano: estrategia de análisis en la investigación actual», en: Carlos Acuña (ed.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, 2007.
- Sozzo, Máximo. «Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito». *Cuadernos de jurisprudencia y doctrina penal*, n.º 10 (2000).
- UNODC. Perú: *Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca en el Perú 2008*. Lima: UNODC, 2009.
- UNODC. *El Modelo de Desarrollo Alternativo de la Región San Martín. Un Estudio de caso de Desarrollo Económico Local*. Lima: UNODC, 2011.
- UNODC. Perú: *Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca 2013*. Lima: UNODC, 2014.

- UNODC. *Informe mundial sobre las drogas*. Nueva York: UNODC, 2015a.
- UNODC. *Colombia: Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca 2014*. Bogotá: UNODC, 2015b.
- UNODC. *Perú: Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca 2014*. Lima: UNODC, 2015c.
- UNODC. *Bolivia: Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca 2014*. La Paz: UNODC, 2015d.
- Zevallos, Nicolás. «Capacidades estatales en espacios subnacionales: Una lectura desde las resistencias a la erradicación de la hoja de coca en un valle cocalero del Perú». Lima: VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, 2015.
- Zevallos, Nicolás y Mujica, Jaris. «Consideraciones sobre las tensiones en la intermediación política del movimiento cocalero en el Perú». *Debates en sociología*, n.º 38 (2013), p. 5-28.

Anexo 1*

Nº	Comunidad	Población	Nº de familias	Distrito	Intensidad del cultivo	Densidad estatal	Capacidad productiva instalada	Acceso (desde Caballo Cocha)	Zona inundable	Distancia de paso fronterizo	Demandas de apoyo / movilización	Presencia de traficantes
1	Cushillo cocha	2.200	1.100	Ramón Castilla	Alta	Media	Baja	Alto	Mixto	2 h	Alta	Alta
2	San Pedro de Palo Seco	391	196	Ramón Castilla	Sí	Baja	Baja	Alto	Mixto	2 h	Alta	Media
3	San José de Yanayacu	221	111	Ramón Castilla	Sí	Baja	Baja	Bajo	Mixto	2 h	Media	Media
4	Nueva Galilea	90	45	Ramón Castilla	Sí	Baja	Baja	Bajo	Mixto	2 h	Media	Media
5	Cahuide de Yanayacu	197	99	Ramón Castilla	Sí	Baja	Baja	Bajo	Mixto	2 h	Media	Media
6	Bufo Cocha	218	109	Ramón Castilla	Sí	Baja	Baja	Bajo	Mixto	2 h	Media	Media
7	Nueva Palestina	130	65	Ramón Castilla	Sí	Baja	Baja	Bajo	Mixto	2 h	Media	Alta
8	Primavera	71	36	Ramón Castilla	Sí	Baja	Baja	Bajo	Mixto	2 h	Media	Media
9	San Esteban	54	27	Ramón Castilla	Sí	Baja	Baja	Bajo	Mixto	2 h	Media	Media
10	Panchococho	100	50	Ramón Castilla	Sí	Baja	Baja	Bajo	Mixto	2 h	Media	Media
11	San Francisco de Marichin	162	81	Ramón Castilla	Sí	Baja	Baja	Bajo	Mixto	2 h	Media	Media
12	Edén de la Frontera	60	30	Yavarí	Sí	Baja	Baja	Bajo	No	20-30 min	Media	Media
13	Bellavista de Cayarú	1.118	559	Yavarí	Sí	Baja	Baja	Bajo	No	20-30 min	Alta	Alta
14	Buen Jardín del Cayarú	131	66	Yavarí	Sí	Baja	Baja	Bajo	No	20-30 min	Media	Media
15	Nuevo Paraíso de Erené	72	36	Yavarí	Sí	Baja	Baja	Bajo	No	20-30 min	Media	Alta
16	Nuevo Jerusalén de Erené	500	250	Yavarí	Sí	Baja	Baja	Bajo	No	20-30 min	Media	Alta
17	Santa Teresa	-	-	Yavarí	Sí	Baja	Baja	Bajo		20-30 min	Alta	Alta
18	Santa Rosa	-	-	Yavarí	Sí	Baja	Baja	Bajo		5 min	Alta	Media
19	Islandia	-	-	Yavarí	Sí	Baja	Baja	Bajo		10 min	Media	Baja

* No se dispone de información pública sobre las comunidades objeto de observación. Los censos nacionales proporcionan datos desagregados a nivel distrital, no a nivel de comunidades o centros poblados.

Fuente: Elaboración propia según datos no oficiales proporcionados por funcionarios de la oficina zonal de DEVIDA con sede en Iquitos.

EU-LISA, el nuevo modelo de gestión operativa de las distintas bases de datos de la UE

EU-LISA, the new model of operational management of the various EU databases

Mariona Illamola Dausà

Profesora agregada interina de Derecho Internacional Público (Derecho de la UE), Universitat de Girona (UdG); directora del Centro de Documentación Europea y Europe Direct Girona de la UdG.
mariona.illamola@udg.edu

Resumen: En 2011 se creó una nueva agencia en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ), EU-LISA, con el objetivo de gestionar los sistemas informáticos de gran magnitud. A partir de ese momento la agencia es la responsable de la infraestructura de comunicación de SIS II, VIS y Eurodac, sin que ello comporte la fusión de dichas bases de datos. Debido al poco tiempo que lleva funcionando es difícil valorar su efectividad, pero en el presente artículo se quiere ofrecer una visión global de la misma que facilite su conocimiento.

Palabras clave: EU-LISA, agencia europea, ELSJ, bases de datos

Abstract: In 2011, a new agency, EU-LISA, was created in the Area of Freedom, Security and Justice (AFSJ) to manage large-scale IT systems. From then onwards, the agency has been responsible for the communication infrastructure of SIS II, VIS and Eurodac, without merging those databases. Due to its short time in operation, it is difficult to assess the effectiveness of EU-LISA, but this paper aims to give an overview of the agency to facilitate knowledge about it.

Key words: EU-LISA, European agency, AFSJ, databases

El presente trabajo se inscribe en el marco del proyecto «MAGELS» (El reto del nuevo mapa de las Agencias del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE), ref. DER2012-36009, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

Introducción

«La seguridad interna de los países está cambiando enormemente. Garantizar su seguridad y la de su población actualmente ya no es posible simplemente a través de recursos físicos en el territorio. El “mundo virtual” de los sistemas informáticos es parte de la ecuación, puesto que las autoridades son cada vez más dependientes de los datos y de la información. En el actual complejo y globalizado mundo, un Estado no puede garantizar su seguridad de forma individual. De ahí la importancia de soluciones y de sistemas informáticos de gran magnitud sofisticados, flexibles e integrados, diseñados para permitir la cooperación policial y la gestión integrada de las fronteras de la UE»¹ (EU-LISA, 2014d: 1). Con estas palabras, Krum Garkov, director ejecutivo de la Agencia de la Unión Europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (EU-LISA), presentó la agencia, destinada a aumentar el valor que ya de por sí comporta el uso de los sistemas informáticos de gran magnitud.

Desde los años setenta del siglo pasado se han ido creando progresivamente agencias en el marco de la actual UE, aunque la aceleración de esta práctica es reciente; las relacionadas con el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) nacieron a partir del año 2000²; sin embargo, no hay uniformidad entre ellas y es difícil su clasificación (Busuioc, 2012: 719; Morten *et al.*, 2009: 7). De acuerdo con lo expresado en el Consejo Europeo de junio de 2014, en relación con el ELSJ, las agencias deben demostrar su valor añadido contribuyendo a una efectiva y coherente implementación del acervo comunitario al tiempo que apoyan a los estados miembros y a las instituciones europeas. En este sentido, el ritmo del cambio en el sector de las tecnologías de la información representa tanto un desafío como una oportunidad, y es especialmente indicativo su uso como respuesta a retos del ELSJ (De Hert y Bellanova, 2009: 14). La creación y necesidad de EU-LISA (en adelante Agencia o Autoridad de Gestión) también era justificada por ella misma aludiendo a la situación en ciertos países de África

1. Traducción libre de la autora.

2. Escuela Europea de Policía (CEPOL, por sus siglas en francés), Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO), Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE), Observatorio Europeo de Drogas y Adicciones (EMCDDA), Unidad de Cooperación Judicial Penal (Eurojust), Oficina Europea de Policía (Europol), Agencia de los Derechos Fundamentales (FRA), Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión (Frontex) y la agencia de la Unión Europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (EU-LISA) son las agencias consideradas del ELSJ.

del Norte y de Oriente Medio. Los flujos migratorios provenientes de dichas zonas han puesto de manifiesto la necesidad de gozar de unos efectivos sistemas informáticos que permitan mejorar el control de las fronteras exteriores y la cooperación entre autoridades.

EU-LISA es una agencia en parte desconocida por ser de reciente creación. Por ello, por la particularidad de su mandato y el interés en entender su participación en el cada vez más securitario ELSJ, se ha considerado interesante analizarla. Se expondrán su creación y particularidades relativas a su base jurídica e implicaciones de las mismas, clarificando cuál es su razón de ser principal, para seguidamente analizar su sistema institucional base para el desarrollo de los objetivos y prioridades que planifica a través de los planes de trabajo anuales y que incluyen sus relaciones con las demás agencias del ELSJ. Unas acciones que se someten a un control interno y externo y que nos llevarán a unas valoraciones finales. Este trabajo, en parte descriptivo, nos abre muchos interrogantes cuya respuesta es difícil de encontrar en el momento actual, ya que la Agencia tiene justo cuatro años de existencia; por ello algunos se dejarán planteados para reflexiones futuras.

La creación y naturaleza de EU-LISA

El 21 de noviembre de 2011 entró en vigor el Reglamento (UE) 1077/2011 relativo a la Agencia Europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el ELSJ, enmarcada en el contexto político del Programa de Estocolmo y su plan de acción en relación con la gestión de las fronteras exteriores y la seguridad, en el mismo sentido que la Estrategia de Seguridad Interior, adoptada en febrero de 2010. Tras la entrada en vigor del citado Reglamento, se dejó pasar aproximadamente un año (finalmente fue en diciembre de 2012) para que la Agencia fuese creada y gozase de la infraestructura necesaria para asumir correctamente sus funciones (EU-LISA, 2013a). Dicho Reglamento tenía diferentes bases jurídicas que se justificaban y eran necesarias porque la Agencia sería la responsable de la gestión de varias bases de datos ya existentes. Algunas de estas bases de datos precisaron en el momento de su creación que una Autoridad de Gestión fuera la responsable tanto de su gestión operativa como de diversos aspectos de su infraestructura de comunicación aunque sin llegar a detallarlos. En este grupo se hallan tanto el Sistema de Información Schengen de segunda generación (SIS II) como el Sistema de Información de Visados (VIS) respecto del cual se gestiona el VIS central y las *interfaces* nacionales. Y aunque no estaba previsto previamente, la Agencia también es responsable de la base de datos europea de solicitantes de asilo (Eurodac).

Al tratarse de un reglamento que desarrolla el acervo Schengen y afecta al ELSJ, debe clarificarse cuáles son los estados destinatarios del mismo, pues se trata de ámbitos que afectan a cooperaciones reforzadas y que además vinculan a terceros países. Dinamarca, por una parte, no participa del Reglamento que crea la Agencia ni queda vinculada por el mismo, pero, por la otra, al desarrollar el acervo Schengen gozó de seis meses para decidir si quería incorporarlo, y también debía notificar si lo iba a aplicar en relación con Eurodac. Respecto de las bases de datos afectadas, este país colabora en el SIS II y en el VIS como instrumentos del primer pilar, y en Eurodac como resultado de un acuerdo internacional. A diferencia de Irlanda, que no ha solicitado participar en la adopción del Reglamento, el Reino Unido sí queda vinculado a petición propia. Irlanda y el Reino Unido participan en Eurodac pero no en el VIS, y aunque inicialmente solamente colaboraban en el SIS II en los aspectos relacionados con el tercer pilar, a partir del 13 de abril de 2015 se hizo efectiva la

La gestión operativa de la Agencia engloba todas las tareas necesarias para el mantenimiento de los citados sistemas informáticos según las especificidades de cada uno de ellos, incluyendo la responsabilidad de la infraestructura de comunicación.

ampliación del compromiso del Reino Unido respecto de su participación en relación con la libertad de circulación (UE, 2015). Por su parte, Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein están asociados a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen y, consiguientemente, participan tanto

en el SIS II como en el VIS. También colaboran en la aplicación de las medidas relativas a Eurodac y participan en este sistema. Los dos últimos ya adelantaron su decisión de incorporar la norma a su legislación nacional.

Si, por un lado, se determina expresamente la necesidad de crear la Agencia para garantizar la gestión operativa de las citadas bases de datos, lo que comporta que tras su entrada en funcionamiento la Comisión cese en dicha tarea más de carácter administrativo y pueda concentrarse en orientaciones políticas (Morten *et al.*, 2009: 12); por el otro, se deja la puerta abierta a ampliar el número de bases de datos al explicitar que también posiblemente podrá hacerse cargo del mismo tipo de responsabilidad respecto de otros sistemas informáticos de gran magnitud en el ELSJ siempre que se adopten los pertinentes instrumentos legislativos. Ello posibilitará que en el futuro puedan incluirse otros sistemas no relacionados con el control de las fronteras pero vinculados al intercambio de datos para la lucha contra la delincuencia transfronteriza. Estas acciones se permitirán teniendo en cuenta, si procede, el resultado de los proyectos piloto y de los informes de seguimiento de sus actividades. Veremos más adelante que actualmente la Agencia ya es responsable de la aplicación de un proyecto piloto relativo a las fronteras inteligentes.

La gestión operativa de la Agencia engloba todas las tareas necesarias para el mantenimiento de los citados sistemas informáticos según las especificidades de

cada uno de ellos, incluyendo la responsabilidad de la infraestructura de comunicación. Asimismo es responsable de los sofisticados instrumentos de comunicación y de las redes que apoyan los diversos sistemas informáticos. Además de dotar la infraestructura de comunicación para SIS II, Eurodac y VIS –por lo tanto, de momento, únicamente para sistemas operativos relacionados con asilo, inmigración y circulación de personas–, también se responsabiliza de la gestión operacional de Vision y DubliNET, las cuales aseguran la comunicación para VIS y Eurodac respectivamente. No nos hallamos ante una fusión de las diferentes bases de datos existentes –lo cual iría en contra de los propios instrumentos que las han creado– sino de gestionarlas de forma conjunta a través de un único organismo. El hecho de que se trate de una Autoridad de Gestión de diversos sistemas informáticos, y no de la fusión de los mismos, queda de manifiesto en el considerando 14 de su Reglamento, donde se señala expresamente que las funciones del nuevo órgano no deben afectar a las normas específicas aplicables a cada sistema, a los que continúan siendo plenamente aplicables las normas que regulan sus fines, derechos de acceso, medidas de seguridad y demás requisitos de protección de datos. Idealmente ello debe comportar un incremento de las sinergias entre los distintos operadores y una optimización de recursos, puesto que se trata de bases de datos que contienen información necesaria para controlar de manera efectiva el cruce de las fronteras exteriores de la Unión.

Se trata de una Autoridad de Gestión de diversos sistemas informáticos y no de la fusión de los mismos.

No obstante, en la parte final del artículo 1 del Reglamento se deja la puerta abierta a que la Agencia pueda compartir información o conocimientos e intercambiar datos siempre que se regule de manera específica. Esta salvedad final introduce un elemento interesante, pues permite vislumbrar un posible avance en este sentido, lo que comportaría un cambio importante, aún no se sabe si positivo, en la gestión y control de la información almacenada en las distintas bases de datos. En el desarrollo de dicha interoperabilidad se deberían tener muy en cuenta la diversidad de características de cada base de datos respecto a los estados parte, las personas autorizadas, los datos recogidos, así como las afectaciones a la privacidad, a la no discriminación y a la proporcionalidad, aspectos todos ellos que nos hacen vislumbrar serias dificultades y riesgos que pueden poner en entredicho la cara, en principio, amable de dicha Agencia³.

3. En COM (2010)385 la Comisión recoge las diferencias existentes entre distintos instrumentos de gestión de la información en el ELSJ.

A fin de que esta Autoridad de Gestión disfrute de autonomía jurídica, administrativa y financiera, adopta la forma de agencia reguladora dotada de personalidad jurídica. Ello le permite, en particular, adquirir o enajenar bienes, constituirse en parte de acciones legales y celebrar acuerdos relativos a su sede. El uso del término «en particular» (art. 10) pone de manifiesto que no se trata de una lista exhaustiva, por lo que el hecho de no figurar la posibilidad de celebrar acuerdos por otros motivos distintos de la sede o sus emplazamientos puede no significar estrictamente que no goza de dicha capacidad⁴.

El origen de su presupuesto debería dotarla de plena autonomía e independencia, ya que los ingresos son el resultado de una subvención de la Unión, de una contribución financiera de los países asociados y de cualquier contribución de los estados miembros. Tal y como se justifica en los programas de trabajo de 2013 y de 2014, la crisis económica ha afectado a los presupuestos nacionales

Cabe preguntarse si realmente la creación de EU-LISA estaba económicamente justificada y si era realmente necesaria.

y ello ha comportado que la Unión deba mejorar su eficiencia y transparencia, demostrando los beneficios de las inversiones y el valor añadido que las mismas comportan. En este

sentido, cabe preguntarse si realmente la creación de EU-LISA estaba económicamente justificada y si era realmente necesaria. Si bien explícitamente en los considerandos del Reglamento se resalta como consecuencia positiva de su creación la realización de economías de escala y una mayor tasa de utilización del capital y recursos humanos, no deja de ser paradójico que se establezca su sede en Tallin mientras se mantienen las instalaciones de Estrasburgo y de Sankt Johann im Pongau⁵. Si realmente se desea economizar, se debería haber optado por una única sede y que esta fuese una de las que ya acoge bases de datos. La política de situar a las agencias en distintas partes del territorio de la Unión tiene un aspecto positivo, aunque a veces genera la necesidad de que las mismas tengan una oficina en Bruselas, lo que va en contra del espíritu inicial de su sede. No obstante, ello no justifica que una misma agencia tenga una sede y dos emplazamientos más.

4. Analizar la dimensión exterior de EU-LISA excede del objetivo del presente estudio. Sobre la capacidad de acción exterior de las agencias puede consultarse Ott, 2008; Pi Llorens y Zapater Duque, 2014.

5. El desarrollo técnico y la preparación de la gestión operativa del SIS II y del VIS se realizaban en Estrasburgo mientras que Sankt Johann im Pongau albergaba un emplazamiento de reserva de continuidad en caso de avería. Actualmente las actividades de ambos emplazamientos se han ampliado con la inclusión de la base de datos Eurodac y, llegado el caso, acogerán los futuros sistemas informáticos que se decida.

Configuración orgánica y estructural

Como toda entidad, la Agencia se dota de una serie de organismos encargados de desarrollar su plan de trabajo. Sin embargo, la organización de la Agencia tiene una dificultad añadida derivada, como se ha señalado, del número de partes interesadas y de la geometría variable de las mismas, puesto que algunos estados miembros no pueden votar en el Consejo de Administración de la Agencia en relación con determinados sistemas, lo que exige la creación de unas estructuras de gobernanza eficaces.

El Consejo de Administración

Con un cargo por cuatro años renovable una vez, el Consejo de Administración se compone de dos representantes de la Comisión y uno de cada Estado miembro, aunque ello no implica que los ministros controlen dicho órgano pues no necesariamente son ellos los representantes⁶ (Morten *et al.*, 2009: 11).

Los países asociados al acervo Schengen y a las medidas relativas a Eurodac también nombran un representante, así como Europol y Eurojust. En este sentido, Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein participan en el Consejo de Administración porque se trata del desarrollo de acuerdos con la UE, aunque precisan de un nuevo acuerdo para determinar el derecho de voto. Cuando en el orden del día figure algún asunto relativo a los datos del SIS II, tanto Europol como Eurojust deberán gozar del estatuto de observador, pues ambas agencias tienen derecho de acceso y búsqueda directos en dicha base de datos (UE, 2007). Europol también gozará de dicho estatuto cuando el orden del día de las reuniones afecte al VIS (UE, 2008). No obstante, también se podrá invitar a las reuniones del Consejo de Administración a cualquier persona cuya opinión resulte de interés. En este sentido se prevé la asistencia de los miembros de los grupos consultivos y del director ejecutivo aunque sin derecho de voto⁷. El elevado número de miembros o la prioridad por los intereses nacionales en ciertos representantes comporta poco tiempo para las intervenciones, dificulta llevar a cabo debates profundos y consecuentemente el Consejo no cumple realmente con su función de

6. Los candidatos dependerán de su nivel de experiencia y competencia en sistemas informáticos de gran magnitud del ELSJ y de sus conocimientos relativos a la protección de datos.

7. Aunque, en general, las decisiones se adoptan por mayoría de sus miembros, en ciertos casos se requiere una mayoría de dos tercios. Se prevé como mínimo una reunión ordinaria semestral a petición de su presidente, de un tercio de sus miembros, de la Comisión o del director ejecutivo.

ayudar al director (Busuioc, 2012: 728). Aunque podría cuestionarse la ausencia del Parlamento, su participación podría suponer una politización del mismo, así como obstaculizar las funciones de la Agencia; así, es preferible una separación de poderes y de responsabilidades (Wills *et al.*, 2011: 149).

El objetivo principal de este órgano es controlar de forma efectiva el funcionamiento de la Agencia y establecer, previa consulta a la Comisión, su estructura organizativa y la adopción de su reglamento interno⁸. Entre sus funciones figura adoptar, a propuesta del director ejecutivo, el plan de trabajo anual⁹ y el programa de trabajo plurianual que incluirá unas previsiones presupuestarias y unas evaluaciones previas necesarias para estructurar los objetivos en fases. La aprobación de ambos documentos debe hacerse previa consulta a los grupos consultivos y dictamen de la Comisión; no obstante, no se especifica el carácter de dicho dictamen, lo que plantea la duda de si pueden adoptarse en contra de la opinión de la institución colegiada. Aunque el silencio sobre su carácter vinculante puede inducir a una respuesta positiva, considero que ello sería contraproducente, pues dotaría a la Agencia de una autonomía e independencia desmesuradas. El propio Reglamento insta al Consejo de Administración a asegurar que el plan de trabajo anual se publique y se transmita a las tres instituciones que participan en el procedimiento legislativo de la Unión, de lo que se sobreentiende que son informadas pero sin que se prevea que puedan participar en el mismo.

El director ejecutivo

Dicho cargo de gestión y representación de la Agencia de forma independiente lo ostenta desde el 1 de noviembre de 2012 Krum Garkov por un período de cinco años¹⁰. En la elección se valoraron los méritos personales, la experiencia en sistemas informáticos de gran magnitud, el conocimiento respecto de la protec-

-
8. Entre otras, adoptará normas financieras y nombrará un contable, un responsable de seguridad y otro de protección de datos.
 9. Se presenta a finales del primer trimestre de cada año a la Comisión y a la Autoridad Presupuestaria, se aprueba por mayoría de dos tercios de sus miembros con derecho a voto a finales del tercer trimestre.
 10. Tanto quien ostente este cargo como el resto del personal de la Agencia podrán tener la condición de funcionario o de personal temporal o contratado. Se admite, con carácter temporal, a funcionarios o expertos nacionales transmitidos en comisión de servicios. El cargo es excepcionalmente prorrogable por tres años y la persona es elegida y nombrada, de entre una lista de candidatos elaborada por la Comisión tras un concurso general, por el Consejo de Administración, por mayoría de dos tercios de sus miembros, la misma necesaria para destituirlo.

ción de datos así como las capacidades administrativas, financieras y de gestión¹¹. El candidato debe realizar una comparecencia ante las comisiones competentes del Parlamento, y este emitir un dictamen, lo que nos recuerda al proceso de nombramiento de los miembros de la Comisión. Del Reglamento (art. 18.2) no se desprende que su postura sea vinculante, al determinarse que el Consejo de Administración informe al Parlamento de la forma en que ha tenido en cuenta su postura; se trata, pues, de una participación más testimonial que de otro tipo. No obstante, también cabe tener en cuenta que quizás la participación del Parlamento en su elección ralentizaría el procedimiento y, puesto que el balance de fuerzas ya se lleva a cabo con la participación de los estados miembros, con el Parlamento deberían impulsarse reuniones informales, ya que en las de carácter formal es difícil que se expongan abiertamente los temas conflictivos o delicados (Wills *et al.*, 2011: 75).

Grupos consultivos

Siguiendo la composición del Consejo de Administración, se crea un grupo consultivo respecto de cada sistema informático de gran magnitud. A sus reuniones puede asistir como observador el director ejecutivo. Asimismo tanto Eurojust como Europol deben nombrar representantes en el grupo consultivo SIS II, y Europol también en el grupo consultivo VIS, pero ninguna de estas agencias tiene representante en Eurodac. La actuación de estos grupos debería permitir a la Agencia detectar oportunidades de mejora o la necesidad de realizar cambios en la prestación de servicios a fin de mejorar su calidad.

Su principal función es asesorar al Consejo de Administración, especialmente en el contexto de la preparación del programa de trabajo anual y del informe anual de actividades, y elaborar recomendaciones sobre medidas de seguridad, así como dictámenes sobre los programas de trabajo plurianuales. También le prestan asesoramiento respecto de los sistemas informáticos de gran magnitud, elaboran especificaciones técnicas de carácter descriptivo para los estados miembros y la Comisión que no supongan imposiciones normativas, formulan observaciones sobre los proyectos de dictámenes correspondientes al funcionamiento técnico de los sistemas, colaboran en la formación de los expertos, en la supervisión de

11. Su experiencia en el sector público y privado en aspectos directa e indirectamente relacionados con los sistemas informáticos y con tecnologías de la información le deben facilitar el diseño de las estrategias y operaciones que debe llevar a cabo EU-LISA.

la investigación, en las estadísticas relativas a los sistemas y en cualquier otro asunto relacionado estrictamente con el desarrollo o la gestión operativa de los mismos. Se intentará que los dictámenes de estos grupos se adopten por consenso y, cuando ello no sea posible, que reflejen la opinión motivada de la mayoría incluyendo las posiciones minoritarias motivadas.

La definición de sus objetivos y prioridades

La Agencia construye su éxito a través de una colaboración abierta a los estados e instituciones europeas contribuyendo a alcanzar los objetivos comunes. Ella les proporciona servicios y soluciones que se ajusten a sus necesidades y prioridades

EU-LISA no trata directamente los datos personales, sino que gestiona diversas bases de datos. Cada una de ellas debe respetar la legislación aplicable sobre recogida, conservación o trato de los datos y la Agencia debe garantizar que la gestión conjunta de las mismas sea correcta.

adecuadas a altos niveles de protección y seguridad. Según ella misma afirma, su éxito se basa en sus principales valores: de integridad, garantizando que aprovechará su conocimiento e inversiones; de responsabilidad, desplegando un marco de gobernanza sólido; de transparencia, facilitando la comunicación, y de excelencia.

Los objetivos que debe alcanzar la Agencia son variados centrándose en garantizar, respecto de los sistemas informáticos de gran magnitud, un funcionamiento eficaz, seguro y continuo; una gestión eficaz y financieramente responsable; una calidad elevada del servicio para los usuarios; la continuidad y su servicio ininterrumpido las 24 horas, los siete días de la semana; el uso de una estructura de gestión de proyectos adecuada para su desarrollo eficiente; un nivel adecuado de seguridad física y de los datos así como un alto nivel de protección de datos, atendiendo tanto a las normas generales como a las específicas de cada sistema informático. Este deber de garantizar la protección de los datos no significa que la propia Agencia deba elaborar directrices en la materia sino que se interpreta en el sentido de velar por el cumplimiento y respeto de las ya existentes¹². EU-LISA no trata directamente los datos personales, sino que gestiona diversas bases de datos. Cada una de ellas debe respetar la legislación aplicable sobre recogida,

12. Se sobreentiende que también de las futuras directrices si, como señalan Carrera y Guild (2014: 2), la vigente Comisión refuerza el marco legal de protección de los datos personales clarificando especialmente el relativo a los datos de nacionales de terceros países.

conservación o trato de los datos y la Agencia debe garantizar que la gestión conjunta de las mismas sea correcta.

Su estrategia plurianual (EU-LISA, 2014b) recoge de forma dinámica los objetivos que deben monitorizarse y revisarse regularmente a fin de dar respuesta a sus necesidades y lograr que la Agencia sea un referente y centro de excelencia en sistemas operativos de gran magnitud, completando las acciones y necesidades de los estados miembros y con ello contribuir de forma importante en las políticas del ELSJ. Los programas anuales de trabajo concretan las perspectivas estratégicas en objetivos anuales con una base en el presupuesto. En 2014, EU-LISA tuvo que redistribuir el presupuesto disponible debido a los recortes impuestos de forma centralizada, lo que incidió en la planificación inicial de 2014 así como en las actividades de 2015. Por ello, en 2014, se priorizaron las actividades dirigidas a abordar los cambios exigidos en virtud de las bases jurídicas (es decir, el Reglamento Eurodac refundido y las evoluciones sistémicas previstas) y a introducir un enfoque gradual para la reconstrucción del emplazamiento técnico en Estrasburgo. La Agencia decidió centrarse en la ejecución de las tareas previstas evitando asumir otras nuevas.

Las funciones de la Agencia

La gestión operativa de los sistemas informáticos comporta que la Agencia asuma las funciones concretas de cada sistema operativo que habían sido atribuidas transitoriamente a la Comisión. Entre ellas destaca la formación sobre el uso técnico del sistema informático concreto tanto existente como de futura creación, así como la elaboración de informes y estadísticas que permitirán valorar su efectividad.

La infraestructura de comunicación, entendiéndose por tal la supervisión, seguridad y coordinación de las relaciones entre los estados y el proveedor, es otra función a tener en cuenta. En este ámbito, cualquier error en la comunicación puede tener consecuencias en el respeto del derecho a la intimidad de los datos que contienen. Por ello se debe proteger la infraestructura de comunicación de amenazas y debe garantizarse su seguridad. En esta línea de actuación, la existencia de planes de seguridad para evitar que los datos sean copiados, leídos, modificados o borrados sin autorización cuando se transmitan o transporten es esencial. Si bien puede resultar paradójico tratándose de medidas de seguridad, se permite la externalización de la gestión operativa de la infraestructura de comunicación a organismos privados, quienes además de quedar vinculados por las medidas de seguridad no accederán a los datos de los sistemas operativos. En esta línea, las claves de encriptado de los datos no podrán subcontratarse a entidades externas

privadas sino que deberán mantenerse bajo la competencia de la Agencia. El asesoramiento de los grupos consultivos puede ser importante en este ámbito.

El mantenimiento de los aspectos securitarios comporta que la Agencia tenga unas relaciones especiales con los estados miembros, puesto que la infraestructura de comunicación afecta al intercambio entre ellos; con los gestores privados, lo que permite al sistema central proveer el servicio esperado asegurando que el proveedor cumplirá con las medidas de seguridad, y con otras agencias europeas, intercambiando experiencias. Asimismo, la Autoridad de Gestión es la responsable de las medidas técnicas necesarias de las tareas que debe realizar que no sean de carácter normativo, sin que ello obstaculice las funciones normativas de la Comisión. También, como ya se ha indicado, se le puede encomendar la misión de preparar, desarrollar y gestionar nuevos sistemas operativos. Esta posibilidad abre nuevos interrogantes al tratarse de un ámbito de carácter sensible y por el momento exclusivo de la Comisión (Parkin, 2011: 24). Aquí quizás tiene algo que ver la pérdida de confianza en que la Comisión pueda desarrollar sistemas informáticos de gran envergadura después de los problemas que tuvo para poner en funcionamiento el SIS II.

Por último, también debe ser la responsable del seguimiento y la realización de proyectos piloto, teniendo muy en cuenta en dichos casos la estrategia de gestión de la información de la propia Unión Europea. Para llevarlos a cabo se precisará una petición de la Comisión, previa comunicación al Parlamento y al Consejo, que culmine con una autorización del Consejo de Administración¹³. Actualmente EU-LISA está llevando a cabo, por delegación de la Comisión Europea, un proyecto piloto respecto a determinados aspectos de fronteras inteligentes. Este proyecto, activado en Lisboa desde mediados de marzo hasta mediados de septiembre de 2015, ha tenido un coste de 3.500.000 euros¹⁴. El objetivo es recoger información acerca de la conveniencia del sistema y del procedimiento propuesto. La necesidad e idoneidad del proyecto de fronteras inteligentes ha sido cuestionada entre otros por Guild, Carrera y Geyer (2008: 3), quienes consideran que no puede apoyarse la idea de que la tecnología representa la solución a cualquier atentado a la seguridad sin tener en cuenta que ello puede crear más inseguridad respecto de la protección de datos. El acuerdo de delegación de 14 de enero de 2015 (EU-LISA, 2015b) define las modalidades de

13. Estas dos instituciones simplemente son informadas, en ningún caso se regula la posibilidad de que puedan oponerse a la iniciativa de la Comisión, lo que comporta la necesidad de mecanismos de control específicos respecto de una potencial expansión en esta materia (Bigo *et al.*, 2012: 24)

14. En él participan 12 estados miembros y se cubren 17 puestos fronterizos, cooperando, entre otros, con la Agencia de los Derechos Fundamentales (FRA).

implementación del proyecto piloto y las opciones técnicas que deben probarse para un control automático y manual de las fronteras, pero no prevé probar el Programa de Entradas y Salidas ni el Programa de Viajeros Registrados. La eficiencia, el impacto y la efectividad de las opciones evaluadas se presentarán, previsiblemente, a finales de 2015, en un informe que permitirá valorar su puesta en funcionamiento y que se tendrá en cuenta en la revisión del proyecto de fronteras inteligentes que la Comisión ha previsto para 2016¹⁵.

Todas estas funciones se deben llevar a cabo de forma que permitan obtener una mayor optimización de coste-beneficio. Una demostración de este último aspecto es el grado de flexibilidad de las actuaciones, especialmente dando respuesta a situaciones novedosas o puntuales, en las que se conjuguen las demandas en la esfera política, los desarrollos tecnológicos, las normas de seguridad y unas mayores garantías en protección de datos. Como señala la propia Agencia, ante situaciones como atentados terroristas o afluencias masivas de inmigrantes que suelen resultar en la introducción inmediata de nuevas políticas para hacerles frente, esta debe responder de forma flexible facilitando la cooperación y el intercambio de información entre las autoridades competentes. Esta afirmación del Programa de trabajo de 2013 introduce un aspecto destacable que quizás nos da indicios de hacia dónde se dirige EU-LISA, puesto que no debe olvidarse que, al menos por el momento, las bases de datos que gestiona contienen información sobre la libre circulación de personas y no sobre prevención criminal o lucha contra el terrorismo.

EU-LISA y las distintas bases de datos

En sus primeros años de funcionamiento la Agencia ha dedicado importantes esfuerzos en asegurar la gestión operacional del VIS y de Eurodac al tiempo que completaba los preparativos para la puesta en funcionamiento del SIS II y llevar a cabo los trabajos finales¹⁶. SIS II es el sistema informático usado por casi todos los estados miembros de la Unión y tienen acceso al mismo ciertas autoridades nacionales responsables de la policía, control de fronteras, inmigración, aduanas

15. Geyer (2009: 11) recomendaba que no se establecieran nuevas bases de datos a gran escala hasta que no se hubiese comprobado la eficiencia e implicaciones legales y éticas de las existentes. Estos aspectos también se pusieron de manifiesto en la reunión interparlamentaria organizada por la Comisión LIBE (Comisión del Parlamento Europeo sobre libertades civiles, justicia y asuntos de interior) en febrero de 2015 (Bowles, 2015).

16. Ha consistido esencialmente en la preparación para la migración de datos.

o registro de vehículos, entre otras. Dicho sistema, operativo no sin dificultades desde abril de 2013 (Parkin, 2011: 6-18), y de cuya gestión operativa es responsable EU-LISA desde mayo de 2013, sustituyó a SIS I que había entrado en funcionamiento en 1995. El Reino Unido ha sido el último país en integrarse a dicho sistema, que ya suma 29 estados parte. El inicio del funcionamiento de SIS II requiere un esfuerzo considerable de supervisión, gestión operativa y resolución de incidencias. Contribuye a su eficacia la Agencia, junto con el apoyo a los estados que lo utilicen, la supervisión del trabajo del contratista seleccionado con arreglo al contrato de mantenimiento y las actividades de desarrollo e investigación tecnológica relacionadas con él¹⁷.

El sistema VIS permite a las autoridades nacionales introducir y consultar datos, incluyendo los biométricos, relativos a visados para estancias de corta duración en el espacio Schengen, siendo un efectivo método para combatir los llamados «*visa shopping*». La Agencia debe garantizar la estabilidad y la continuidad de sus operaciones, asumir la supervisión y la vigilancia de los trabajos realizados en el marco del contrato de mantenimiento técnico del VIS, responsabilizarse del desarrollo técnico de este contrato para actualizar el VIS velando también por la finalización de las actividades para hacer operativo el sistema VIS MAIL 2 e integrar nuevos estados. La entrada en funcionamiento el 21 de mayo de 2015 del *Biometric Matching System* (BMS) mostró que colaborando con los estados la Agencia puede alcanzar importantes logros en poco tiempo. En su primer día de operatividad, se procesaron más de 550.000 transacciones (unas 80.000 para el BMS) lo que representa el doble del máximo diario de operaciones con la anterior versión. Esta efectividad demuestra, por una parte, la capacidad del BMS de contribuir de manera efectiva y eficaz a la implementación del VIS en las zonas geográficas pendientes como muy tarde en noviembre de 2015 y, por la otra, que las características técnicas de este sistema son las apropiadas para permitir su despliegue a nivel mundial.

En 2013, EU-LISA pasó a ser la responsable de la gestión de Eurodac, base de datos que facilita a los estados la determinación de las demandas de asilo a través de la comparación de huellas dactilares, y ha llevado a cabo la implementación de los cambios en el sistema previstos en el Reglamento refundido. Una de las principales prioridades ha sido el traslado de este sistema de Luxemburgo a Estrasburgo y Sankt Johann im Pongau, creando así nuevos sitios como clones del sistema existente, que si bien era necesario al ceder la gestión a EU-LISA, comporta que volvamos a cuestionarnos su necesidad y el esfuerzo económico invertido.

17. Un ejemplo podría ser llevar a cabo mejoras en relación con los datos biométricos.

La Agencia debe facilitar cursos de formación sobre la utilización técnica del SIS II, VIS y Eurodac a las autoridades nacionales participantes que utilizan estos sistemas y proporcionar formación al personal encargado de la red Sirene, así como a los miembros de los equipos y expertos principales para la evaluación Schengen sobre los aspectos técnicos y funcionales del SIS II. Los programas y los contenidos de la formación se elaborarán en estrecha cooperación con la Escuela Europea de Policía (CEPOL). En esta línea ya se han llevado a cabo acciones de familiarización con los sistemas informáticos y preparativos técnicos con el Reino Unido para integrarse en el SIS II y que podrían también extenderse si fuese el caso a Irlanda, así como a Croacia y Chipre¹⁸. Asimismo debe garantizar que cualquier proveedor de servicios de la red externa del sector privado respete en su totalidad las políticas de seguridad en vigor y ofrezca sus servicios a los niveles acordados. En este sentido, la Agencia colaborará con los estados miembros para abordar la migración del actual sTESTA¹⁹ a una nueva red que tendrá como consecuencia que parte de las tareas operativas que el proveedor de red realiza con arreglo a sTESTA se transferirán a la EU-LISA. Este cambio requerirá la implementación de un nuevo servicio, un centro de operaciones de red que gestionará la parte protegida de la infraestructura de comunicación donde los datos del SIS II, Eurodac y VIS se transfieren de forma clara. EU-LISA seguirá siendo la responsable de la supervisión, seguridad y coordinación de las relaciones entre los estados miembros y el proveedor de red para la infraestructura de comunicación para SIS II, Eurodac y VIS.

En definitiva, la Agencia pretende crear un modelo de servicio unificado para todos los sistemas como uno de los principales impulsores de la relación coste-eficacia y la continuidad de las operaciones. Adopta un enfoque operativo holístico en todos sus entornos de centros de datos para prestar servicios fiables, simplificar y automatizar, en la medida posible, los procesos combinados con la gestión centralizada. De esta manera, se incrementa la eficiencia operativa y se ofrecen capacidades informáticas flexibles y ágiles para ajustar la capacidad de los

La Agencia pretende crear un modelo de servicio unificado para todos los sistemas como uno de los principales impulsores de la relación coste-eficacia y la continuidad de las operaciones.

18. Chipre deberá antes cumplir con las condiciones para la aplicación de todo el acervo Schengen.

19. sTESTA es la red de redes que ofrece interconexión de telecomunicaciones entre las administraciones públicas europeas.

sistemas informáticos de gran magnitud a las demandas operativas. Se trata de acciones a medio y largo plazo que solamente el transcurso del tiempo permitirá valorar su efectividad.

EU-LISA y sus relaciones con otras agencias

La Agencia desarrollará cooperaciones internas y externas. En este sentido, procurará intercambiar experiencia y conocimiento con socios identificados, y contribuir así a la implantación de sistemas y plataformas de tecnología comunes ofreciendo servicios. Sus objetivos estratégicos son la consolidación de su estructura y cohesión. Ello incluye la incorporación de recursos humanos y la consolidación de los procedimientos internos que han de permitir el asentamiento de una estructura administrativa eficiente. A fin de convertirse en un centro de excelencia a través, entre otras acciones, de armonizar sus actividades con los objetivos, la Agencia establecerá redes de colaboración eficaces con otras agencias.

En los distintos programas de trabajo anuales se prevén diferentes acciones dirigidas a diversas agencias, estableciéndose que la cooperación se base en memorandos de entendimiento con el objetivo de que la Agencia aprenda de la experiencia pasada de otras agencias, intercambie experiencia y buenas prácticas tanto en operaciones como en gobernanza, y desarrolle iniciativas, procedimientos y proyectos de interés común. El director ejecutivo de la Agencia asistirá a las reuniones anuales de los jefes de agencias de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) y un representante de la Agencia participará en el grupo de contacto de las agencias JAI con el objetivo de explorar y convenir otras formas de cooperación. Se invitará a representantes de algunos de estos organismos a realizar presentaciones en las reuniones del Consejo de Administración de la Agencia; en este sentido, Europol y Eurojust disfrutaron de un particular papel debido a que participan en el sistema institucional de EU-LISA. Respecto a ellas, cuyas relaciones se consolidaron en 2013, se quiere incidir en la complementariedad así como en proporcionar, especialmente a Europol, conocimientos técnicos en sistemas informáticos y un marco para la gestión de plataformas de intercambio de información. En relación con CEPOL, el grueso de los usuarios de los sistemas informáticos que gestiona la Agencia son funcionarios de policía, y se considera importante que su formación se lleve a cabo de forma coordinada entre ambos organismos a través de programas de estudio comunes.

Con la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO), el principal objetivo es establecer una relación que desemboque en la complementariedad que se plasmó en el acuerdo de trabajo firmado en noviembre de 2014 y que recoge como principales ámbitos el intercambio de estadísticas, la cooperación en aspectos relacionados con el asilo, en sistemas informáticos y en cuestiones administrati-

vas, incluyéndose la formación y permitiendo incluir en el futuro otros ámbitos de interés. Si bien la formación de los equipos de evaluación de Schengen y de los expertos principales de Frontex será una primera acción, se estudiará la posibilidad de que la Agencia pueda llevar a cabo investigación, ensayo y desarrollo de sistemas informáticos capaces de ayudar a Frontex a realizar sus actividades; será interesante ver el tipo de información que se quiera recoger. En este sentido, se firmó un acuerdo en enero de 2014 (EU-LISA, 2015d) que establece el marco de cooperación entre ambas agencias basado en intereses y objetivos comunes y que las compromete a un intercambio de experiencias y buenas prácticas, entre otros, en aspectos relacionados con los sistemas informáticos, los proyectos, la formación, y el desarrollo de actividades.

Debido a que la gestión de datos personales puede afectar a los derechos fundamentales, se prevé que la Agencia informe a la FRA sobre sus actividades, sobre el régimen jurídico aplicable a los sistemas que gestiona y respecto de las responsabilidades de los estados miembros en relación con el tratamiento de los datos y las limitaciones técnicas inherentes a los sistemas informáticos. Es de suponer que la información se hará a través de los informes anuales y deberá analizarse si este es un mecanismo suficiente. Todas estas relaciones se han visto además reforzadas a partir del documento de prioridades para 2015 (EU-LISA, 2015c) que la red de las nueve agencias del ELSJ adoptó y en el que se señala, entre otras, la necesidad de reforzar las actividades comunes y de aumentar el intercambio de informaciones y de análisis. Estas acciones, en su opinión, deben contribuir a incrementar el valor de las propias agencias. Este primer paso deberá concretarse con acciones específicas para cada agencia.

El control de y por la Agencia

Debido al contenido de la información que se maneja en las distintas bases de datos, la gestión de la Agencia debe someterse a controles y seguir estrictas pautas de seguridad y confidencialidad. Si bien EU-LISA no comparte la información que las distintas bases de datos que gestiona contienen, debe asegurar el respeto de los principios de proporcionalidad y necesidad por parte de cada una de ellas. Son diversas las instituciones y organismos de la UE que participan formalmente en el control de las actividades de la Agencia, complementando las acciones de supervisión de los distintos entes que conforman su sistema institucional. En este sentido, en su Reglamento de constitución se resalta la importancia de seguir las recomendaciones sobre seguridad de la red ENISA (*European Network and Information Security Agency*) con quien deberá haber un intercambio de información

y de conocimientos técnicos. Debe aplicarse asimismo el Reglamento (CE) 45/2001 sobre tratamiento de datos personales, el Reglamento (CE) 1049/2001 de acceso del público a los documentos y el Reglamento (CE) 1073/1999 sobre las investigaciones de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF). Complementando estos controles y acciones de protección de la información, por una parte se prevé (considerando 25 de su Reglamento constitutivo) que la Agencia se adhiera al Acuerdo Interinstitucional de 25 de mayo de 1999 entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión sobre las investigaciones internas efectuadas por OLAF, y que el Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD) pueda obtener la información necesaria para sus investigaciones; por la otra, que el Consejo de Administración adopte disposiciones prácticas de aplicación del Reglamento relativo al acceso a los documentos.

Si bien el Reglamento (art. 8) establece que cuando una investigación afecte a la protección de datos la Agencia deberá informar periódicamente al Parlamento, al Consejo y a la Comisión y también al SEPD sobre su evolución, es de lamentar la ausencia de especificación de cómo se cumplirá con dicha obligación, ni si la Agencia podrá ser requerida en caso de no hacerlo. Tanto el Parlamento como el Consejo podrán invitar al director ejecutivo a informar sobre el ejercicio de sus competencias; no obstante, si esta persona es quien gestiona y representa a la Agencia, debería estar sujeta a un procedimiento de control preestablecido y no parece adecuado que simplemente pueda ser invitado a informar. Ante esta baja especificación de la rendición de cuentas, es interesante tener en cuenta, por extrapolables, las observaciones que respecto a otras bases de datos se expusieron en el seminario «More Surveillance, More Security?» (Hernanz, 2012: 1) en las que se subrayó que el papel del Parlamento no es suficientemente fuerte para proporcionar un escrutinio democrático en unas materias sensibles respecto de la protección de datos y la privacidad.

Para verificar el grado de cumplimiento del plan de trabajo anual, el Consejo de Administración deberá aprobar anualmente el informe de actividades de la Agencia en el que comparará los resultados con los objetivos y lo remitirá al Parlamento, al Consejo, a la Comisión y al Tribunal de Cuentas. Si bien esta transparencia y actividad de control es positiva, es de lamentar que no se diga nada acerca del grado de cumplimiento del plan de trabajo, además de la recepción del informe: ¿tienen alguna otra competencia al respecto dichas instituciones?, ¿ejercen alguna función de control o sanción? o ¿actúan como meros espectadores? La participación del Parlamento es interesante si se tiene en cuenta que interviene en la adopción del presupuesto y es el responsable de su descargo, función a través de la cual puede controlar más fehacientemente a la Agencia, aspecto relevante si tenemos en cuenta que el control de la ejecución del presupuesto por parte del Tribunal de Cuentas es aleatorio.

Internamente el Consejo de Administración deberá aprobar los informes sobre el funcionamiento técnico del SIS II y del VIS y sobre las actividades de Eurodac, así como publicar estadísticas sobre el SIS II y sobre Eurodac. El acceso a dichos sistemas informáticos está delimitado a unas determinadas autoridades, lista cuya publicidad anual será garantizada por el Consejo de Administración. Debe garantizar asimismo un seguimiento adecuado de las conclusiones y recomendaciones que deriven de los informes de auditoría y evaluaciones. Pero, ¿qué significado y alcance tiene dicha función?, ¿qué alcance tiene el término «garantizar»? El oficial de Seguridad es el responsable de la aplicación de los principios de seguridad y debe presentar a los grupos consultivos y al Consejo de Administración un informe sobre las actividades e incidentes, y al Consejo y a la Comisión un informe sobre el funcionamiento de los sistemas informáticos.

Consideraciones finales

A diferencia de lo que pueda suponer a primera vista, la nueva agencia del ELSJ no supone una fusión de los sistemas informáticos de gran magnitud, ni un uso compartido de la información ni el intercambio de datos, sino que únicamente comporta la gestión operativa común a fin de optimizar los recursos existentes de, en principio, tres bases de datos a las que se podrán sumar otras de nueva creación conservando cada una de ellas sus especificidades. Ciertamente es, no obstante, que se abre la posibilidad de compartir información en el futuro.

La nueva Agencia pretende dar respuesta a los nuevos retos que se plantean respecto del ELSJ y supone un nuevo paso en el incremento del aspecto securitario. Estos dos ejes se mencionan para justificar la necesidad de su creación. Todavía es pronto para valorar realmente su puesta en funcionamiento; no obstante, el hecho de contar con una agencia que gestione e intente dar un mejor servicio y asistencia a las distintas bases de datos puede ser positivo si ello se lleva a cabo de manera eficiente y si realmente supone una optimización de recursos. Sin embargo, considero que la proliferación de más agencias podría no ser lo más adecuado y tiende a complicar la comprensión de un espacio de por sí complejo, al ser el resultado de cooperaciones reforzadas. Aunque sí es cierto que si las distintas agencias se coordinan y se relacionan de forma transparente ello puede clarificar la situación y mejorar el resultado final.

EU-LISA puede suponer una reorientación estratégica hacia la coherencia, la simplificación y la rentabilidad en los ámbitos de justicia y asuntos de interior y puede desempeñar un papel destacado en el apoyo a las partes interesadas en relación con la obtención de beneficios derivados de la interoperabilidad, habida cuenta

de que debe garantizar que los sistemas que gestiona estén disponibles de forma continuada y sean plenamente utilizables y operativos con la capacidad requerida. Está previsto que en diciembre de 2015, cuando habrán pasado tres años desde que asumió la plenitud de sus responsabilidades, el Consejo de Administración y la Comisión lleven a cabo una primera evaluación examinando cómo y cuánto la Agencia contribuye a la gestión operativa de los sistemas informáticos de gran magnitud, valorando también su función dentro de un entorno informático coordinado, rentable y coherente. Si bien las observaciones y recomendaciones de la Comisión junto con el dictamen del Consejo de Administración se remitirán al Parlamento, al Consejo y al SEPD, nada se dice respecto de sus consecuencias. Se sigue pues con la tónica de incertidumbre. Es deseable que la práctica demuestre la efectividad de este sistema *soft* de posterior control. En esta evaluación debería también valorarse si los resultados son acordes con la inversión realizada y analizar si este es el modelo de ELSJ que se desea y, en caso de serlo, si es el adecuado.

Referencias bibliográficas

- Bigo, Didier; Carrera, Sergio; Hayes, Ben; Hernanz, Nicolas y Jeandesboz, Julien. «Justice and Home Affairs Databases and a Smart Borders System at EU External Borders. An Evaluation of Current and Forthcoming Proposals». *CEPS Paper in Liberty and Security*, n.º 52 (diciembre de 2012).
- Bowles, Fern. «European and national parliamentarians divided on the EU “Smart Borders Package”?». (6 de marzo de 2015) (en línea) [Fecha de consulta 10.06.2015] <http://free-group.eu/2015/03/06/european-and-national-parliamentarians-divided-on-the-eu-smart-borders-package-february-23/>
- Busuioc, Madalina. «European agencies and their boards: promises and pitfalls of accountability beyond design». *Journal of European Public Policy*, vol. 19, n.º 5 (junio de 2012), p. 719-736.
- Carrera, Sergio y Guild, Elspeth. «A New Start for the EU’s Area of Freedom, Security and Justice? Setting of Priorities for the New European Commission». *CEPS Commentary* (23 de septiembre de 2014).
- De Hert, Paul y Bellanova, Rocco. «La protection des données dans l’espace de liberté, sécurité et de justice: un système qui doit encore être pleinement développé?». *Note*. PE 410.692 (marzo de 2009). Parlamento Europeo.
- EU-LISA. «Informe de actividades de 2012». Documento interno 2013-15. (27 de febrero de 2013a).
- EU-LISA. Work Programme (2013b).
- EU-LISA. «Informe anual de actividades de 2013». Documento interno 11056/14 (febrero 2014a).

- EU-LISA. «Strategy 2014-2020». Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014b.
- EU-LISA. «Programa de trabajo anual para 2014». Documento interno 2013-097 (2014c).
- EU-LISA. «EU-LISA in Action. IT in the service of a more open and secure Europe». Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014d.
- EU-LISA. «Programa de trabajo anual para 2015» (2015a).
- EU-LISA. «EU-LISA and EC signed the Delegation Agreement on Smart Borders Pilot». *EU-LISA web site* (16.01.2015b) (en línea) [Fecha de consulta 30.05.2015] <http://www.eulisa.europa.eu/Newsroom/PressRelease/Pages/Delegation-Agreement-on-Smart-Borders-Pilot.aspx>
- EU-LISA. «Priorities of the network of JHA Agencies in 2015». Documento interno (2015c) (en línea) [Fecha de consulta 15.04.2015] http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/libe/dv/4_jhaa_prioritoies_/4_jhaa_prioritoies_en.pdf
- EU-LISA. «Frontex and EU-LISA sign Working Arrangement». FRONTEX: 2015d (en línea) [Fecha de consulta 30.04.2015] <http://frontex.europa.eu/news/frontex-and-eu-lisa-sign-working-arrangement-T68Joj>
- Geyer, Florian. «Taking Stock: Databases and Systems of Information Exchange in the Area of Freedom, Security and Justice». *CEPS Research Paper*, n.º 9 (mayo de 2009).
- Guild, Elspeth; Carrera, Sergio; Geyer, Florian. «The Commission's New Border Package. Does it take us one step closer to a “cyber-fortress Europe”?». *CEPS Policy Brief*, n.º 154 (marzo de 2008).
- Hernanz, Nicholas. «More Surveillance, More Security?: The Landscape of Surveillance in Europe and Challenges to Data Protection and Privacy – Policy Report on the Proceedings of a Conference at the European Parliament». *SAPIENT Project Report*. Deliverable 6.4 (enero de 2012).
- Morten, Egeberg; Martens, Maria y Trondal, Jarle. «Building Executive Power at the European Level. On the role of EU-level agencies». *ARENA Working Paper*, n.º 10 (junio de 2009).
- Ott, Andrea. «EU Regulatory Agencies in EU External Relations: Trapped in a Legal Minefield Between European and International Law». *European Foreign Affairs Review*, n.º 13 (2008), p. 515-540.
- Parkin, Joanna. «The Difficult Road of the Schengen Information System II: The legacy of “laboratories” and the cost for fundamental rights and the rule of law». *CEPS Liberty and Security in Europe* (abril de 2011).
- Pi Llorens, Montserrat y Zapater Duque, Esther (coords.). *La dimensión exterior de las agencias del espacio de libertad, seguridad y justicia*. Madrid: Marcial Pons, 2014.

- UE. «Reglamento (CE) 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 1999, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)». DOUE L 136 de 31.05.1999, p. 1-7.
- UE. «Reglamento (CE) 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos». DOUE L 8 de 12.01.2001, p. 1-22.
- UE. «Reglamento (CE) 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión». DOUE L 145 de 31.05.2001, p. 43-48.
- UE. «Decisión 2007/533/JAI del Consejo, de 12 de junio de 2007, relativa al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II)». DOUE L 205 de 07.08.2007, p. 63-84.
- UE. «Decisión 2008/633/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, sobre el acceso para consultar el Sistema de Información de Visados (VIS) por las autoridades designadas de los Estados miembros y por Europol, con fines de prevención, detección e investigación de delitos de terrorismo y otros delitos graves». DOUE L 218 de 13.08.2008, p. 129-136.
- UE. «Comunicación COM (2010) 385, de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 20 de julio de 2010, Panorama general de la gestión de la información en el espacio de libertad, seguridad y justicia».
- UE. «Reglamento (UE) 1077/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, por el que se establece una Agencia Europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia». DOUE L 286 de 01.11.2011, p. 1-17.
- UE. «Decisión de Ejecución (UE) 2015/215 del Consejo, de 10 de febrero de 2015, sobre la puesta en vigor de las disposiciones del acervo de Schengen relativas a la protección de datos y sobre la puesta en vigor provisional de parte de las disposiciones del acervo de Schengen relativas al Sistema de Información de Schengen por parte del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte». DOUE L 36 de 12.02.2015, p. 8-10.
- Wills, Aidan *et al.* «Parliament oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union». *Study*. PE 453.207 (junio de 2011).

Límites del derecho europeo de protección de datos en el control de fronteras de la UE

The limits of European data protection law in EU border control

Cristina Blasi Casagran

Investigadora postdoctoral, Universitat Autònoma de Barcelona; especialista en la protección de datos en el ámbito del ELSJ. *Cristina.blasi@uab.cat*

Resumen: En los años ochenta del siglo pasado la UE empezó a recoger datos de personas que llegaban de terceros países a territorio europeo para controlar los flujos migratorios. Sin embargo, los atentados terroristas del 11-S de 2001 propiciaron una extensión progresiva del uso de tal información, originalmente solo prevista para controlar la inmigración, para fines policiales. Sistemas de información tales como SIS, VIS, CIS y Eurodac han ido reformando sus respectivas legislaciones para permitir el acceso a las autoridades policiales de los estados miembros y a Europol. Este artículo analiza el posible conflicto que se deriva de estas prácticas con el derecho fundamental de protección de datos en la UE. Se examinan, en primer lugar, las normas europeas generales y sectoriales de protección de datos aplicables para el tratamiento de la información recogida por el SIS, el VIS, el CIS y Eurodac; posteriormente, se valora si el uso de estos sistemas de información en investigaciones policiales podría vulnerar los principios de necesidad y limitación de finalidad.

Palabras clave: UE, control fronterizo, sistemas de información, protección de datos

Abstract: In the 1980s, the EU began collecting the personal data of people arriving from third countries in order to control migratory flows within the EU. However, since the 9/11 attacks function creep has led to this information, which was originally collected for EU border management, being used by police authorities. Information systems such as SIS, VIS, CIS and Eurodac have been amending their own regulations to permit access by police authorities from the member states and Europol. This paper analyses the potential conflict arising from these practises and the fundamental right to data protection in the EU. First, general and sectoral data protection rules applicable to the data processed by SIS, VIS, CIS and Eurodac will be examined. After that, this study will assess whether allowing law enforcement authorities to access such EU information systems could violate the EU principles of necessity and purpose limitation.

Key words: EU, border control, information systems, data protection

El presente trabajo se inscribe en el marco del proyecto «MAGELS» (El reto del nuevo mapa de las Agencias del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE), ref. DER2012-36009, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

Tal y como señalan Hijmans y Scirocco (2009: 1.491), la información se usa cuando existe. En este sentido, la Unión Europea (UE) ha ido incrementando gradualmente el número de sistemas de información y bases de datos accesibles para los entes policiales; en concreto, ha reformado diversos actos legislativos que regulan la recogida de datos personales para usos comerciales y de control transfronterizo, con el fin de permitir a las autoridades policiales acceder a los mismos. Como regla general, cuando los datos personales se recogen para un propósito concreto pero posteriormente son tratados para fines distintos al original, se puede estar vulnerando el llamado «principio de limitación de finalidad» de la UE. Este principio es uno de los principios generales para garantizar el derecho a la protección de datos personales y se encuentra recogido en el artículo 5(b) del Convenio 108 del Consejo de Europa (Consejo de Europa, 1981), el artículo 6(1)(b) de la Directiva 95/46/CE (Comunidades Europeas, 1995: 31-50) y el artículo 3 de la Decisión Marco del Consejo 2008/977/JAI (Consejo de la UE, 2008a: 60-71). Este artículo examina si los sistemas a través de los cuales la UE ha ido ampliando de manera gradual el uso de información personal para finalidades policiales pueden estar vulnerando los principios de necesidad y limitación de finalidad como parte del derecho de protección de datos de la UE.

La desviación del uso de los sistemas SIS, VIS, CIS y Eurodac

La Comisión Europea publicó una comunicación en noviembre de 2010 mediante la cual se proponía un nuevo marco para la protección de datos en la UE (Comisión Europea, 2010a). La comunicación identificaba 20 instrumentos diferentes vinculados al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) encargados de recoger y tratar datos personales a nivel europeo. La lista incluía los Sistemas de Información de Schengen (SIS y SIS II), el Sistema de Información de Visados (VIS) y la base de datos europea de solicitantes de asilo (Eurodac). Todos ellos fueron originalmente creados para fines de control fronterizo, pero actualmente los datos que recogen pueden ser tratados para fines policiales¹. Este cambio de finalidad fue consecuencia de los atentados del 11-S (Baldaccini, 2008: 39), ya que

1. En un futuro las autoridades policiales podrían tener acceso a otros sistemas de información, como el Sistema Entrada-Salida o el Programa de Viajeros Registrados, pero como aún no es así, estos no se examinarán en este artículo.

antes del 2001 existían muy pocos sistemas europeos para el intercambio de datos de inmigrantes accesibles a las autoridades policiales². Tal y como se puede ver a continuación, la desviación en su uso aumentó de manera significativa a partir del año 2005, momento en que se empieza a observar una extensión del uso de estos sistemas para finalidades policiales.

Por lo que respecta al Sistema de Información de Schengen (SIS), su origen se sitúa en el año 1985 con la adopción del Acuerdo Schengen. Este acuerdo constituyó un hito para la política europea contra el terrorismo. Su objetivo era controlar las fronteras externas de los estados miembros y, concretamente, a los nacionales de terceros estados que entraban en territorio europeo. Solo cinco estados miembros firmaron inicialmente el acuerdo: Bélgica, Francia, Países Bajos, Luxemburgo y Alemania. Estos países implementaron el acuerdo mediante el Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen (CAAS) de 1990 y, a partir de ese momento, pasaron a formar parte del espacio Schengen, mediante el cual se abolieron los controles internos y se creó una frontera externa común. El CAAS incluyó un capítulo sobre el SIS, un sistema compuesto por secciones nacionales de cada Estado miembro que permitía transferir de una manera rápida y efectiva toda la información sobre controles de fronteras y desplazamiento de personas.

La Unión Europea ha ido incrementando gradualmente el número de sistemas de información y bases de datos accesibles para los entes policiales.

A través del SIS –operativo desde 1995– los estados miembros pueden mandar una alerta de personas que estén en busca y captura, o vinculadas a investigaciones policiales o a procedimientos penales, o también a las que se les haya denegado el acceso al espacio Schengen. Así mismo, se puede informar de vehículos, armas de fuego, documentos de identidad y cheques bancarios desaparecidos o robados (artículos 95-100 del CAAS). Las búsquedas por vía del SIS pueden emitir una respuesta positiva o *hit*, que especifica la acción a seguir contra personas a las que se les veta la entrada al espacio Schengen (Hayes y Vermeulen, 2012: 31). Aunque el CAAS ya introducía la posibilidad de que las autoridades policiales accedieran a los datos recogidos por el sistema, no fue hasta más tarde que la UE adoptó dos medidas legislativas nuevas que otorgaban competencia a los entes policiales: el Reglamento del Consejo 871/2004 (Consejo de la UE, 2004b: 29-31) y la Decisión del Consejo 2005/211/JAI (Consejo de la UE, 2005: 44-48).

2. Por ejemplo, la Decisión del Consejo 2000/261/JAI de 27 de marzo 2000, DO L 81, 01.04.2000, p. 1-3.

Actualmente hay más de 41.000 personas incluidas en el SIS, y el sistema emite más de 1.000 *hits* mensuales (Statewatch, 2014). El número de datos entrantes en el sistema ha ido en aumento año tras año (Consejo de la UE, 2012a) y, por ello, la Decisión del Consejo y el Reglamento del Consejo necesitaron desarrollar una segunda generación del SIS –el SIS II– que incorporara los últimos avances tecnológicos en el campo de la información (Hayes, 2004: 17). La Decisión SIS II (Consejo de la UE, 2013a: 11) persigue asegurar un alto nivel de seguridad dentro del ELSJ, mejorando las condiciones y procedimientos de alerta con respecto a los nacionales de terceros estados. Al mismo tiempo, permite intercambiar información suplementaria con el objetivo de rechazar la entrada a individuos concretos en territorio de los estados miembros. El SIS II también introduce la posibilidad de recoger datos biométricos, como huellas dactilares o fotografías, de personas con una orden de busca y captura, personas desaparecidas, personas con un procedimiento judicial abierto (por ejemplo, testigos) o bien que están sometidas a vigilancia discreta. Así mismo, tiene capacidad para 100 millones de alertas y se compone de tres subsistemas: a) un sistema central (SIS II central); b) un sistema nacional (N.SIS II) en cada Estado miembro, y c) una infraestructura para las comunicaciones en el SIS II central y los N.SIS II, mediante la oficina Sirene (cada Estado miembro tiene una oficina Sirene). Si se recibe una alerta entonces se mandará información suplementaria mediante este canal.

El Sistema de Información de Visados (VIS), por su parte, se creó en 2004 mediante la Decisión del Consejo 2004/512/CE (Decisión VIS) (Consejo de la UE, 2004a: 5-7). Su propósito era reforzar la política de inmigración de la UE a través de un sistema común de identificación de datos para los visados a corto plazo en todos los estados miembros³. El VIS opera a través de un sistema centralizado llamado *Central Visa Information System* (CS-VIS), conectado a una interfaz nacional en cada Estado miembro (NI-VIS) mediante una infraestructura de comunicación entre CS-VIS y NI-VIS (artículo 1(2) de la Decisión VIS). La Decisión VIS fue implementada a través de un reglamento en el año 2008 (Comunidades Europeas, 2008: 61-81) que constata que los objetivos principales del VIS son los siguientes: i) facilitar el procedimiento de solicitud de visados; ii) prevenir el llamado «*shopping* de visados»; iii) favorecer la lucha contra el fraude; iv) fomentar los controles en fronteras exteriores entre estados miembros; v) ayudar en la identificación de personas con acceso denegado en territorio de los

3. Reino Unido, Irlanda y Dinamarca no tomaron parte en su adopción, e Islandia y Noruega implementaron la Decisión como parte del acervo Schengen.

estados miembros; vi) facilitar la aplicación del Reglamento Dublín II (Comunidades Europeas, 2003: 1-10), y vii) contribuir en la prevención de amenazas a la seguridad interna de algunos de los estados miembros (artículo 2 del Reglamento VIS).

La Decisión del Consejo de 2008 (Consejo de la UE, 2008b: 129-136) amplió el artículo 3 del anterior Reglamento VIS al permitir el acceso de los datos VIS a entes policiales⁴. Así, además de las autoridades de inmigración y asilo, y los entes responsables de realizar controles en fronteras externas, la Decisión del Consejo de 2008 permite que cuerpos de policía de los estados miembros, la Europol, algunas autoridades en terceros países y determinadas organizaciones internacionales puedan acceder a los datos. Todos ellos obtuvieron este acceso a partir del 1 de septiembre de 2013 (Statewatch, 2013). El VIS empezó a ser operativo en 2011 (Comisión Europea, 2011) y procesó un millón de solicitudes durante el primer año (Steria, 2012); durante los años 2012 y 2013 esta cifra subió a más de cuatro millones (Consejo de la UE, 2014a: 3). El sistema VIS sigue expandiéndose año tras año: en 2012 y 2013 aumentó su competencia por todo el continente africano, Oriente Próximo y la región del Golfo, y se espera que llegue a cubrir todo el mundo a finales de 2015 (Consejo de la UE, 2014a: 3-4).

Por otro lado, el Sistema de Información Aduanera (CIS) tiene su origen en el Convenio relativo a la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros (Consejo de la UE, 1995: 33-47) y el Convenio relativo a la asistencia mutua y la cooperación entre las administraciones aduaneras (Consejo de la UE, 1998: 1-22). Estos dos convenios se crearon para luchar contra el tráfico ilegal. El CIS se firmó en 1995 pero no entró en vigor hasta el año 2005, después de ser ratificado por todos los estados miembros. Antes del Tratado de Lisboa, se aprobó otro instrumento europeo para intercambiar los datos aduaneros. Se trataba de un reglamento adoptado bajo el marco del antiguo primer pilar, que recogía información sobre personas para fines específicos de observación e información, vigilancia discreta y controles concretos en el ámbito agrícola y aduanero. Los datos CIS también se utilizan actualmente con fines policiales. Además del CIS *tradicional*, que se estableció gracias al Reglamento 766/2008, que formaba parte del anterior primer pilar, en 2008 se adoptó una Decisión del Consejo (Decisión CIS) dentro del marco del tercer pilar (Consejo de la UE, 2009: 20-30). La

4. Cabe destacar que las agencias policiales de Irlanda y Reino Unido fueron excluidas del acceso a los datos VIS porque estos países no formaban parte de Schengen. En el asunto C-482/08, el Reino Unido impugnó sin éxito la exclusión, en la que el TJUE finalmente determinó que no era un error el hecho de dejar a estos estados miembros fuera del alcance de la Decisión del Consejo.

finalidad principal de la Decisión CIS era asistir en la prevención, investigación y persecución de delitos graves según las leyes nacionales al proporcionar información de manera rápida (artículo 1(2) de la Decisión CIS). Según el artículo 5 de la Decisión CIS, los datos que entran en el sistema son usados para fines de observación y denuncia, vigilancia discreta, controles específicos, así como análisis estratégicos y operativos. Por ejemplo, uno de los casos habituales en el que se intercambian datos CIS entre entes policiales o de aduanas es el que tiene relación con delitos de tráfico de armas (Consejo de la UE, 2010a). La Decisión CIS incluye la regulación de la base de datos de identificación de archivos de aduana o FIDE (artículo 25 de la Decisión CIS). La FIDE permite a las autoridades aduaneras, a Europol y a Eurojust identificar las entidades competentes en otros estados miembros para investigar casos destinados a una persona física o jurídica. La información solo se obtiene si el caso tiene relación con un delito grave con pena de al menos 12 meses de prisión o bien una sanción administrativa de como mínimo 15.000 euros (artículo 15(1) de la Decisión CIS). La Comisión es la institución que controla la recogida de información, incluidos datos personales, según las siguientes categorías: mercancías, medios de transporte, negocios, personas, casos de fraude, disponibilidad de conocimientos, objetos retenidos o confiscados, y dinero retenido o confiscado (artículo 3(2) de la Decisión CIS).

Finalmente, con respecto a los datos de los solicitantes de asilo, 12 estados miembros firmaron en 1995 el convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los estados miembros de las Comunidades Europeas (Convenio de Dublín). El examen se llevaba a cabo a través de un sistema centralizado que comparaba las huellas de los solicitantes de asilo. Recibió el nombre de Eurodac y su objetivo era ayudar a determinar qué Estado miembro era responsable de examinar una solicitud. Además, Eurodac también servía para prevenir casos de «shopping de asilo»⁵ y «refugiados en órbita»⁶. Este sistema se reguló por primera vez en el año 2000 por un reglamento del Consejo que obligaba a todos aquellos países que hubieran implementado el acervo del Convenio de Dublín –es decir, todos los estados miembros más Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein–. Eurodac inició sus operaciones en 2003 y consiste en un sistema centralizado que conecta los 28 puntos de acceso nacionales.

-
5. El «shopping de asilo» consiste en solicitar múltiples asilos de manera simultánea por la misma persona en diversos estados miembros.
 6. «Refugiados en órbita» es la situación en la que todos los estados miembros reclaman que no son competentes para examinar una solicitud de asilo.

La primera propuesta para la reforma del Reglamento Eurodac fue publicada por la Comisión en diciembre de 2008 (Comisión Europea, 2008). Nueve meses más tarde, la Comisión, influenciada por el Consejo (Consejo de la UE, 2007), lanzó una nueva enmienda a esa propuesta en forma de paquete –un Reglamento y una Decisión del Consejo (Comisión Europea, 2009)– que introducía la posibilidad de que las agencias policiales de los estados miembros y Europol tuvieran acceso a la base de datos central de Eurodac para la prevención, detección e investigación de delitos graves. Así, la propuesta de Decisión del Consejo permitía a las autoridades policiales intercambiar huellas dactilares. Sin embargo, con motivo de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Comisión decidió eliminar las disposiciones de la propuesta que hacían referencia al acceso de datos por agencias policiales y presentó una nueva iniciativa en forma de Reglamento en 2010 (Comisión Europea, 2010b), similar a la de 2008. Esta propuesta de 2010 fue reemplazada por otra en mayo de 2012 (Comisión Europea, 2012), que incorporaba de nuevo en un único instrumento las disposiciones que permitían el acceso a los datos por agencias policiales. La nueva propuesta intentó acercarse a la regulación de las bases de datos SIS II y VIS, examinadas anteriormente, para identificar a sospechosos de terrorismo y delitos graves. Se aprobó en junio de 2013 (Unión Europea, 2013: 1-30), adquiriendo efectos en todos los estados miembros excepto Irlanda y Dinamarca⁷. Su puesta en marcha viene reforzada por las reformas aprobadas en el paquete de asilo de 2013 y por los nuevos desarrollos de *una cuota de asilo* iniciados en mayo de 2015 por la Comisión Europea.

Por lo tanto, los cuatro sistemas analizados tienen en común que han ido expandiendo su objetivo original con el fin de convertirse en herramientas para prevenir, detectar e investigar delitos. Es importante remarcar que todos ellos, excepto el CIS, están gestionados por una nueva agencia europea llamada EU-LISA, que entró en funcionamiento en diciembre de 2012. El objetivo de la agencia es asegurar que la información que se intercambia mediante estos sistemas tecnológicos sea segura y cumpla con la legislación de protección de datos. Así mismo, la agencia emite informes periódicos sobre aspectos técnicos tanto al Parlamento Europeo (PE) como al Consejo (artículo 50(3) del Reglamento VIS), e informes anuales de su actividad a las distintas delegaciones del Consejo (Consejo de la UE, 2014b). Esta centralización de la gestión de información en un solo organismo debe recibirse con optimismo. Ciertamente ha reforzado las relaciones entre los distintos sujetos del ELSJ y, probablemente, conllevará más coherencia en la regulación y funcionamiento de los diferentes sistemas de intercambio de información en el ámbito policial dentro de la UE.

7. El Reino Unido decidió formar parte del Reglamento Eurodac.

Legislación específica de protección de datos en el ámbito del ELSJ

A día de hoy no existe un marco jurídico unificado de protección de datos en el ámbito del ELSJ. De hecho, muchos de los intercambios de datos llevados a cabo por los cuerpos policiales de los estados miembros se encuentran aún sujetos exclusivamente a leyes penales nacionales. Según el artículo 3(2) de la Directiva 95/46/CE, las leyes europeas de protección de datos no son de aplicación en aquellos casos en los que el tratamiento de datos tenga un fin de seguridad pública, defensa, seguridad del Estado y actividades del Estado en el ámbito penal. Esta disposición se ha convertido en un obstáculo cada vez que la UE ha intentado incorporar un nuevo instrumento de intercambio de datos en el campo de la seguridad pública. Antes de 2008 la única solución era enmascarar este tipo de medidas bajo el paraguas del antiguo primer pilar, tal y como ocurrió con el acuerdo internacional para la recogida de datos de pasajeros entre las Comunidades Europeas y Estados Unidos en 2004 (Comunidades Europeas, 2004: 83), o la Directiva de Conservación de Datos adoptada en 2006 (Comunidades Europeas, 2006b: 54-63). En 2008 el paradigma cambió con la adopción de la Decisión Marco del Consejo sobre la protección de datos en asuntos policiales y judiciales, parte del antiguo tercer pilar. Aunque tal instrumento mejoró la situación de aquel momento, lo cierto es que la Decisión Marco 2008/977/JAI ha estado sujeta a muchas críticas por ser demasiado ambigua y dejar un margen de discreción muy amplio para la implementación de los estados miembros. Este apartado analiza el alcance y limitaciones de la Decisión Marco 2008/977/JAI (Consejo de la UE, 2008a: 60-71), para luego compararla con la propuesta para una directiva sobre protección de datos en el ámbito penal.

El alcance limitado de la Decisión Marco 2008/977/JAI

La Decisión Marco 2008/977/JAI (en adelante, la Decisión Marco) fue el primer instrumento de protección de datos adoptado como parte del antiguo tercer pilar de la UE. La necesidad de tener una ley europea que regulara los intercambios transfronterizos de datos entre agencias policiales se había destacado por primera vez en el Programa de La Haya cuatro años antes. La propuesta se redactó en 2005 (Comisión Europea, 2005) e incluía normas sobre los derechos de los individuos, organismos de supervisión, tratamiento de datos y transferencias de datos similares a las que se encontraban en la Directiva 95/46/CE. Sin embargo,

ese primer borrador se modificó sustancialmente a causa de la falta de precisión de algunas disposiciones (De Hert y Papakonstantinou, 2009: 407). La nueva propuesta no se lanzó hasta el año 2008.

La Decisión Marco se basa en los antiguos artículos 30(a) y (b) del Tratado de la Unión Europea (TUE) –hoy en día los artículos 87-88 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)–. Su objetivo principal es asegurar que los datos que se intercambian entre estados miembros cumplen con unos estándares elevados de protección de datos a la vez que garantizan un buen mantenimiento de la seguridad pública (artículo 1(1) de la Decisión Marco 2008/977/JAI). La Decisión Marco incluía normas de protección de datos como la legalidad y proporcionalidad en el tratamiento de datos; el principio de limitación de la finalidad, precisión en el tratamiento de datos; derechos a borrar, eliminar y bloquear los datos personales; medidas técnicas adecuadas contra la destrucción, pérdida,

alteración o acceso no autorizado de datos personales; normas de confidencialidad y seguridad de los datos; compensación, responsabilidad y sanciones, y la obligación de una supervisión independiente (artículos 3(1), 6(1)(b), 4(1), 7, 8, 18, 19, 21, 22, 24 y 25). Las autoridades poli-

No existe un marco jurídico unificado de protección de datos en el ámbito del ELSJ. Muchos de los intercambios de datos llevados a cabo por los cuerpos policiales de los estados miembros se encuentran aún sujetos exclusivamente a leyes penales nacionales.

ciales deberían cumplir con esta ley cada vez que transfirieran datos personales a otro Estado miembro para prevenir, investigar, detectar o perseguir un delito penal (considerando 6 de la Decisión Marco 2008/977/JAI). No obstante, este instrumento no es de aplicación en aquellas situaciones puramente internas en las cuales la información se recoge y usa por un único Estado miembro. Esta fue una de las críticas que recibió la Decisión Marco después de su adopción (De Hert y Bellanova, 2009: 6). Otro aspecto criticado fue la naturaleza elegida. Dado que se trataba de una Decisión Marco, la Comisión no tenía medios para obligar a los estados miembros a que cumplieran con ella.

El hecho de que los principios de la Decisión Marco 2008/977/JAI no fueran completamente equivalentes a los de la Directiva 95/46/CE también fue otro aspecto muy debatido (De Hert y Papakonstantinou, 2009; De Hert y Bellanova, 2009: 6-7; Boehm, 2012: 138-144; Hijmans y Scirocco, 2009: 1.494). Por ejemplo, la Decisión Marco no incluye ningún artículo que prohíba el tratamiento de datos sensibles, sino que el propio artículo 6 de dicho instrumento establece que los datos relativos a la raza, política, creencias filosóficas o religiosas, participación en sindicatos, salud o vida sexual de una

persona podrán tratarse siempre que sea estrictamente necesario y bajo unas garantías adecuadas⁸. Otra diferencia se encuentra en la condición de notificación e información al individuo. En concreto, el párrafo 27 de la Decisión Marco establece excepciones a esa norma general de notificación, las cuales no se encuentran en la Directiva. Además, así como la Directiva prevé un derecho de oposición del individuo cuyos datos son tratados, un derecho similar no se recoge en la Decisión Marco (artículo 13 de la Decisión Marco 2008/977/JAI). Finalmente, ambos instrumentos especifican poderes para autoridades de protección de datos independientes; sin embargo, ningún organismo de supervisión similar al Grupo del Artículo 29⁹ se encuentra regulado en el texto de la Decisión Marco.

La mayor decepción respecto al contenido de la Decisión Marco 2008/977/JAI fue la exclusión de determinados instrumentos sectoriales de la UE del marco de la Decisión (considerando 39). Concretamente, la Decisión Marco no se aplica en aquellos casos de tratamiento de datos por parte de Europol, Eurojust, el SIS, el CIS, el sistema Prüm¹⁰, todos los acuerdos internacionales de tratamiento de datos con terceros estados (por ejemplo, los acuerdos PNR)¹¹ y otros actos legislativos de la UE que permiten el intercambio de información en el ámbito penal (artículo 28). Aunque estos instrumentos ya tienen sus propias cláusulas de protección de datos y, además, se basan en los principios del Consejo de Europa, un régimen general por parte de la Decisión Marco 2008/977/JAI habría asegurado un umbral de protección mínima para todos los sistemas europeos de información. Todas estas limitaciones comportaron la necesidad de redactar un nuevo acto legislativo a nivel europeo para la protección de datos en materia policial y judicial, especialmente después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

8. Es interesante el hecho de que Europol, la cual está excluida del alcance de la Decisión Marco 2008/977/JAI, ofrezca más garantías de protección de datos, ya que el artículo 10 de la Decisión del Consejo sobre Europol no permite el tratamiento de datos que revelen la raza o etnia, opiniones políticas, religiosas o filosóficas, participación en sindicatos o bien datos de salud o vida sexual.

9. Este grupo se creó en 1996 y se encarga de publicar opiniones sobre cuestiones de protección de datos en el marco de la Directiva 95/46/CE. Se compone por una autoridad de protección de datos de cada estado miembro, el Supervisor Europeo de Protección de Datos y la Comisión Europea.

10. La Decisión Prüm establece un marco legal de cooperación entre los entes policiales de los estados miembros. Concretamente, permite intercambiar datos relacionados con huellas digitales, ADN y registro de vehículos.

11. Son acuerdos internacionales que la UE ha firmado con Estados Unidos, Australia y Canadá y que obligan a las compañías aéreas a suministrar datos de todos los pasajeros procedentes de vuelos europeos a las autoridades policiales de estos tres países.

Propuesta para una directiva relativa al tratamiento de datos personales para la cooperación policial y judicial en asuntos penales

La Decisión Marco 2008/977/JAI no cumple con los criterios del artículo 16 del TFUE, ya que no es de aplicación en las actividades de tratamiento de datos personales puramente internas y, además, excluye la participación del PE (Hijmans y Scirocco, 2009: 1.519; De Hert y Bellanova, 2009: 7). Por eso, cuando el Tratado de Lisboa entró en vigor, surgió la necesidad de modificar o reemplazar la Decisión Marco 2008/977/JAI. En este sentido, la Declaración 21 adjunta al Tratado de Lisboa permite a la UE adoptar normas específicas sobre protección de datos en el sector policial y judicial, teniendo en cuenta la naturaleza específica de estas áreas.

El Programa de Estocolmo fue la primera iniciativa post-Lisboa que determinó la nueva legislación en el ámbito del ELSJ, incluyendo el tratamiento de la información con finalidades de seguridad¹². Más tarde, El Consejo Europeo y la Comisión concretaron lo previsto en el programa a partir de una comunicación (Comisión Europea, 2010c) y una estrategia (Consejo Europeo, 2010), con el fin de establecer normas de protección de datos dentro del ELSJ. La comunicación publicada por la Comisión fue el primer paso para crear un nuevo marco de protección de datos dentro de la UE. Esta subrayó los nuevos retos surgidos de los rápidos avances tecnológicos, junto con la falta de armonización de leyes sobre protección de datos en la UE y los inadecuados regímenes para la transferencia de datos con terceros estados. Además, la Comisión propuso una serie de compromisos clave como el incremento de la transparencia, más control de los individuos sobre sus datos personales, refuerzo de las normas de consentimiento, armonización de las condiciones de tratamiento de datos sensibles y establecimiento de sanciones y recursos eficaces. Igualmente, la Comisión mencionó la necesidad de revisar las normas de protección de datos en el área de la cooperación policial y judicial en asuntos penales. Esta comunicación se materializó el 25 de enero de 2012 cuando la Comisión publicó dos propuestas legislativas: la propuesta para un Reglamento General de Protección de Datos y la propuesta para la Directiva de Protección de Datos en el ámbito Policial y de Justicia Penal (Comisión Europea, 2012b). Este estudio se centra solamente en la propuesta de Directiva.

12. Sin embargo, el Programa de la Haya de 2004 ya incluía el intercambio de información como uno de los objetivos clave en los siguientes cinco años. También preveía el incremento de recogida e intercambio de información con el objetivo de gestionar los desplazamientos migratorios así como controlar y prevenir delitos. Véase DO C 53, 03.03.2005, p. 1-14.

La propuesta de Directiva reemplazará a la actual Decisión Marco 2008/977/JAI (artículo 58 de la propuesta de Directiva). Si comparamos los dos instrumentos, se puede comprobar que la propuesta incluye una mejora respecto a la ley actual. Por ejemplo, la primera confiere efecto directo a los individuos, se somete a la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, cuenta con la participación del PE en el procedimiento legislativo y entra en el campo de jurisdicción del Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) (Peers, 2012: 2-3). Así, cualquier juez nacional puede referir una cuestión prejudicial sobre datos tratados por fines policiales al TJUE. En cuanto al contenido, la propuesta amplía el alcance de la aplicación de la Decisión Marco 2008/977/JAI: ya no solo se aplica a aquellas actividades transfronterizas de intercambio de datos, sino que también cubrirá el tratamiento de datos en el ámbito estrictamente nacional. Sin embargo, algunos estados miembros se han opuesto a esta novedad, argumentando que la regulación del tratamiento de datos a nivel nacional podría ir en contra del principio europeo de subsidiariedad¹³. Otros han expresado dudas sobre la viabilidad de la propuesta puesto que pretende armonizar las leyes de protección de datos en el ámbito policial (Consejo de la UE, 2013b: 4), o simplemente consideran que la actual Decisión Marco 2008/977/JAI es suficiente (Consejo de la UE, 2013c: 2).

La propuesta de Directiva incluye algunas mejoras con respecto a los derechos de los individuos, como la obligación de notificarles que sus datos personales son tratados (artículo 11 de la propuesta de Directiva). Sin embargo, existen aún muchas excepciones con respecto al derecho a ser informados (artículo 11(4) y (5) de la propuesta de Directiva) y el derecho de acceso a sus datos personales (artículo 13 de la propuesta de Directiva). En este sentido, el Grupo del Artículo 29 ha sugerido que se elimine de la propuesta la posibilidad de excluir categorías enteras de datos de estos derechos (Grupo del Artículo 29, 2013a: 3). Así mismo, se debe hacer hincapié en el artículo 5 de la propuesta sobre los diferentes procedimientos de tratamiento de datos según la categoría de los individuos a cuyos datos se accede (sospechosos, condenados, víctimas, testigos, contactos o personas asociadas, entre otros). Además, el artículo 8(1) establece que los datos clasificados como sensibles¹⁴ en principio no podrán ser tratados. Esta disposición ha ocasionado mucho debate a nivel nacional, ya que muchas autoridades nacionales de los estados miembros advierten que los datos sensibles pueden ser

13. Según el principio de subsidiariedad, definido en el artículo 5(3) del TUE, los estados miembros serán los encargados de regular aspectos dentro del ámbito de las políticas compartidas de la UE siempre y cuando estos estén más cualificados que la UE para legislar sobre dichos ámbitos.

14. Los datos sensibles son aquellos datos personales que revelan el origen étnico o racial, opiniones políticas, creencias religiosas, participación en sindicatos, datos genéticos o datos de vida sexual.

muy relevantes para una investigación penal y que, por lo tanto, este artículo debería suprimirse (Consejo de la UE, 2013b: 6). De hecho, la mayoría de los estados miembros prefieren el redactado de la Decisión Marco 2008/977/JAI, ya que no está formulado como una prohibición.

Aunque la propuesta de Directiva mejora la actual Decisión Marco, hay muchos aspectos que han sido recibidos con decepción por parte de la comunidad de expertos de protección de datos. Uno de los temas más polémicos tuvo que ver con la propuesta que se filtró en noviembre de 2011, dos meses antes de que se publicara la versión de propuesta oficial por la Comisión. En aquel primer borrador aparecían mayores garantías de protección de datos que las que finalmente se incluyeron en la versión final de propuesta (Bäcker y Hornung, 2012: 628). Por ejemplo, la propuesta oficial no contiene mención alguna de las llamadas evaluaciones de impacto de protección de datos, que sí aparecían en el borrador filtrado (ibídem: 629). Otra crítica se refiere a la supresión del artículo 1(5) de la Decisión Marco 977/2008/JAI. Esta cláusula prevé que la Decisión Marco no impida que los estados miembros puedan adoptar estándares más altos de protección de datos que los establecidos a nivel europeo. Un artículo equivalente no se encuentra en la propuesta de Directiva, a pesar de que algunos estados miembros ya han expresado públicamente su voluntad de ofrecer garantías de protección de datos más altas a nivel nacional que las que incluye la propuesta (Consejo de la UE, 2013b: 3). Otro descontento entre la comunidad a favor de la protección de datos lo han ocasionado las normas de conservación de datos personales en la propuesta. Concretamente, el artículo 24 establece que se permitirá la identificación personal mediante el tratamiento de datos personales «en la medida de lo posible». Esta ambigüedad viene reforzada por el artículo 4(e) de la propuesta, que establece lo siguiente: «[Los datos deben ser] conservados en una forma que permita identificar al interesado durante un período no superior al necesario para los fines para los que se someten a tratamiento».

El riesgo que puede derivarse de este redactado es que la información termine usándose para múltiples procedimientos de investigación sin ningún tipo de limitación temporal (Consejo de la UE, 2013b: 5). En este contexto, la reciente anulación de la Directiva de Conservación de Datos (TJUE, 2014) ha despertado mucho debate en relación con la falta de normas precisas sobre la cooperación entre entes públicos y privados, medidas de *profiling*¹⁵, así como la necesidad de definir el término «delito grave» en la propuesta. Tal y como

15. El *profiling* en el ámbito penal consiste en utilizar los datos compilados sobre personas que han cometido un delito con el objetivo de describir o identificar los grupos de personas que pueden ser sospechosos de un delito.

ya han sugerido algunos académicos, la propuesta debería ser revisada a la luz de los argumentos del TJUE en el asunto de la Directiva de Conservación de Datos (Boehm y Cole, 2014: 85-87).

A pesar de que la inclusión de una autoridad independiente de supervisión supone un gran avance, este tendrá poderes limitados. Por ello, el Grupo del Artículo 29 ha recomendado ampliar el artículo 46 sobre los poderes de las autoridades de supervisión y añadir la posibilidad de acceder a todos los documentos necesarios para el ejercicio de sus investigaciones (Grupo del Artículo 29, 2013a: 7). Esta modificación ofrecería una supervisión completa en el tratamiento de datos dentro del ámbito policial y judicial, equivalente a la que encontramos actualmente en la Directiva 95/46/CE. Así mismo, el hecho de que la propuesta no haya sido adoptada en forma de reglamento ha comportado críticas entre varios sectores defensores de la protección de datos en la UE. Concretamente, el Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD, 2012a: iv), el Grupo del Artículo 29 (Grupo del Artículo 29, 2013a: 26) y el PE (Parlamento Europeo, 2012) han expresado su descontento por ello y han puesto de manifiesto que el nivel de protección de datos que ofrece la propuesta de Directiva es inadecuado, ya que es muy inferior al de la propuesta para un Reglamento General de Protección de Datos. Contrariamente, algunos estados miembros han considerado que los dos instrumentos propuestos como paquete de reforma de la normativa europea de protección de datos debería haberse adoptado en forma de directiva, ya que la situación actual puede crear solapamientos entre los dos actos legislativos (Consejo de la Unión Europea, 2013c: 2). Al final, la separación de instrumentos (un reglamento y una directiva) parece que no sufrirá modificaciones. La Comisión ha justificado la elección de instrumentos diferentes según la Declaración 21 del Tratado de Lisboa, la cual reconoce que se podrán adoptar normas específicas de protección de datos en el ámbito penal. Además, la mayoría de estados miembros se decantó desde un principio por la naturaleza de directiva debido a que no quieren ceder más competencias a la UE en el ámbito penal.

La propuesta de Directiva no especifica si se aplicará en los casos en que los datos sean recogidos por entes privados para finalidades de mercado interior, aunque posteriormente sean accesibles para las autoridades policiales. En mi opinión, dependerá de quién sea el sujeto que lleve a cabo el tratamiento de datos. Si es realizado por un ente público, entonces se aplicará la propuesta de Directiva; pero si la encargada del tratamiento es la compañía privada, el instrumento aplicable será la propuesta de Reglamento. En este sentido, el Consejo ha aclarado que si una entidad privada recoge datos personales para finalidades comerciales y está obligada a proporcionarlos posteriormen-

te a agencias policiales, se tendrán que seguir las normas de la propuesta de Reglamento (por ejemplo, datos almacenados por compañías proveedoras de servicios de telecomunicaciones, compañías aéreas o entidades financieras) (Consejo de la UE, 2014c: 5).

El artículo 2(3) de la propuesta de Directiva excluye explícitamente del alcance de aplicación la información tratada por instituciones, agencias u organismos europeos. Esto significa que, por ejemplo, datos tratados por Europol no entran dentro del alcance de la propuesta. En consecuencia, la divergencia de marcos jurídicos de protección de datos en el ámbito del ELSJ permanecerá en el futuro. La propuesta de Directiva podría haber servido para establecer un umbral mínimo de normas de protección de datos en el ámbito de cooperación policial y judicial, pero no ha sido así. En conclusión, a pesar de que la propuesta ofrece una mejora en cuanto a las normas europeas de protección de datos en el ámbito penal, no he conseguido poner punto y final a la fragmentación de normas que existe actualmente. Cuando la propuesta de Directiva entre en vigor aún seguirán habiendo diversos sistemas de información europeos que quedarán fuera del alcance de ese instrumento legislativo, lo cual significa que no se conseguirá una armonización de las normas de protección de datos en el ámbito policial y judicial.

Protección de datos en SIS/SIS II, VIS, Eurodac y CIS

Tal y como se ha visto anteriormente, tanto la actual Decisión Marco 2008/977/JAI como la propuesta de Directiva de protección de datos para asuntos policiales y judiciales excluyen muchos de los instrumentos de derecho derivado que ha ido adoptando la UE para permitir el intercambio de datos personales. La razón de tal exclusión es principalmente política, ya que muchos estados miembros consideraron que centralizando las normas de protección de datos en un único acto legislativo perderían sus competencias en la regulación de medidas en el ámbito de la seguridad colectiva. Tanto la Decisión Marco como la propuesta de Directiva incluyen una cláusula que prevé que las normas anteriores sobre protección de datos prevalecerán a estos actos legislativos (artículo 28 de la Decisión Marco 2008/977/JAI y artículo 59 de la propuesta de Directiva). Igualmente, si existen normas específicas más restrictivas sobre protección de datos, estas también tendrán un carácter preferente (considerando 40 de la Decisión Marco 2008/977/JAI).

La mayoría¹⁶ de los instrumentos europeos para el intercambio de datos en el ELSJ contienen ya sus propias cláusulas de protección de datos. Algunos de estos instrumentos son medidas preventivas que se dedican a almacenar datos de todos los ciudadanos, como es el caso del SIS/SIS II, el VIS, Eurodac y el CIS. El principal problema de estos instrumentos es que sus respectivas normas de protección de datos no coinciden. La tabla que se presenta a continuación compara estos sistemas europeos de información y analiza cuatro criterios diferentes: la conservación de datos, las categorías de datos recogidos, las entidades que pueden acceder a estos datos y los derechos individuales que se garantizan.

Lo primero que se puede observar en esta tabla es que ninguno de los sistemas europeos de información coincide con respecto a sus normas de protección de datos. La conservación de información va de dos a diez años. Después de que el TJUE declarase nula la Directiva de Conservación de Datos, hay una conclusión clara que se desprende de esta tabla: todos los instrumentos analizados tienen períodos de conservación iguales o superiores al de la directiva anulada, que preveía retenciones de entre seis meses y dos años. Por ello, siguiendo el argumento del TJUE, estos períodos podrían considerarse contrarios a los principios de necesidad y proporcionalidad de la UE (Boehm y Cole, 2014: 67-68 y 80). En cuanto al número de categorías de datos recogidas, estas también varían de manera significativa de un instrumento a otro. Por ejemplo, el CIS recoge 14 categorías de datos, mientras que el VIS recoge 32 tipos de datos distintos. En todos los casos se revela un número considerable de datos de los ciudadanos, que puede percibirse como una intrusión en la vida personal de las personas (ibídem: 69), similar a la que determinó el TJUE al anular la Directiva de Conservación de Datos, ya que se contradecía el artículo 7 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.

Respecto a las autoridades e instituciones con acceso a la información, cada uno de los instrumentos analizados incluye autoridades distintas, que pueden pertenecer a cuerpos de policía nacionales o incluso a Europol y Eurojust. El problema principal que puede surgir de estas categorías tan amplias con acceso a los datos es precisamente que permite que un número muy elevado de personas obtenga los datos introducidos en los sistemas. Por ejemplo, no está claro quiénes son las «autoridades de verificación» que se describen en el reglamento de Eurodac. Tal y como mencionan Boehm y Cole (2014: 70, 79), esta imprecisión deja margen a la posible expansión arbitraria de personas que pueden acceder al conjunto de datos; por lo tanto, proponen designar

16. Este no es el caso de la Decisión del Consejo 2005/671/JAI de 20 de septiembre de 2005 relativa al intercambio de información y a la cooperación sobre delitos de terrorismo, DO L 253, 29.09.2005, p. 22-24.

un organismo independiente de supervisión en todos los cuerpos policiales que controle este acceso. Finalmente, los derechos garantizados para los individuos en todos los instrumentos analizados para este estudio se pueden considerar insuficientes si los comparamos con los que incluye la Directiva 95/46/CE. Esta directiva establece que todo individuo tendrá derecho a acceder, suprimir, corregir, bloquear, recurrir judicialmente y recibir compensación por la incorrecta utilización de sus datos. La lista completa de garantías no se encuentra en ninguno de los sistemas.

Tabla 1. Comparativa de sistemas europeos de información

	Conservación de datos	Categorías de datos recogidos	Entidades con acceso a los datos	Derechos de los ciudadanos
SIS/SIS II	5 o 10 años máximo; revisión después de 1 o 3 años	10/15	Autoridades de frontera; autoridades de aduana y policiales; autoridades judiciales; autoridades de visado e inmigración; Europol y Eurojust; autoridades de registro de vehículos; Interpol	Acceso, supresión, modificación, recurso judicial, compensación
VIS	5 años máximo	34	Autoridades de frontera; autoridades de visado e inmigración; autoridades policiales; Europol; terceros estados y organizaciones internacionales.	Acceso, supresión, modificación, recurso judicial
Eurodac	10 años o 2 años	12	Autoridades nacionales de asilo; autoridades policiales	Acceso, supresión, modificación, recurso judicial, compensación
CIS	3 años, 6 años o 10 años máximo; revisión después de 1 año	14	Administraciones de aduana; otras autoridades nacionales; terceros estados y organizaciones internacionales/regionales	Acceso, supresión, modificación, bloqueo

Fuente: Elaboración propia.

Principios de limitación de finalidad y necesidad

Hay dos principios de protección de datos que se han visto afectados especialmente por la creciente instalación de sistemas de intercambio de datos en la UE para fines policiales: el principio de limitación de finalidad y el principio de necesidad.

Observando primero el principio de limitación de finalidad, este se encuentra definido en el artículo 6(1)(b) de la Directiva 95/46/CE. Según el Grupo del Artículo 29 (2013b), el principio de limitación de finalidad consiste en recoger datos personales para finalidades específicas, explícitas y legitimadas, que no pueden ser tratados de manera incompatible con la finalidad original. Este principio se ha visto perjudicado por la progresiva desviación de uso en los sistemas de información europeos, que se puede definir como la ampliación gradual en el uso de un sistema o base de datos más allá de su finalidad original (SEPD, 2012b: 5). Este hecho se ha producido en todos los sistemas que se han examinado en este estudio: el SIS, el VIS, Eurodac y el CIS se crearon inicialmente para controlar las fronteras europeas o para fines comerciales, pero se han tratado posteriormente como una herramienta de detección e investigación de un delito. Por ejemplo, el VIS fue creado para reforzar la política común de visados y Eurodac se estableció para prevenir que los solicitantes de asilo enviaran múltiples solicitudes de manera simultánea a varios estados miembros. No obstante, los datos recogidos por estos sistemas son ahora también accesibles para agencias policiales de los estados miembros y Europol para combatir el terrorismo y otros delitos graves. Así, una vez la información se recoge y almacena en estos sistemas centralizados, se permite su uso al sector policial. En este sentido, el Grupo del Artículo 29 (2013b: 68-69) ha considerado que todos los sistemas objeto de este estudio son incompatibles con el principio de limitación de finalidad de la UE.

Al examinar los límites de la desviación de uso de los datos personales, según el Grupo del Artículo 29, debe tenerse en cuenta el principio de necesidad. En todos los actos que regulan los sistemas vistos arriba (SIS/SIS II, VIS, Eurodac y CIS) hay una cláusula que establece que estos cumplen con los criterios de necesidad y proporcionalidad. El Grupo del Artículo 29 ha remarcado que es posible restringir el principio de limitación de finalidad si ello es estrictamente necesario para salvaguardar ciertos intereses de gran importancia (artículo 13 de la Directiva 95/46/CE). Sin embargo, el problema es que no existen parámetros estrictos para evaluar la necesidad de que las agencias policiales accedan a los datos almacenados en sistemas de información de la UE. Por eso, para llevar a cabo un examen objetivo de la necesidad y proporcionalidad, se debería fomentar

el uso de evaluaciones de impacto para determinar tal acceso. Lamentablemente, la Comisión no siempre ha adjuntado evaluaciones de impacto antes de adoptar o reformar sistemas de información en la UE. Por ejemplo, la propuesta para reformar el reglamento de Eurodac en mayo de 2012 no incluía ninguna evaluación de impacto. El SEPD fue el primer organismo en reaccionar frente a este hecho y se quejó de que la Comisión no había demostrado suficientemente que las huellas dactilares de los solicitantes de asilo podían ser necesarias para investigaciones policiales. Por eso, el SEPD pidió a la Comisión que proporcionara pruebas sólidas y estadísticas fiables sobre la necesidad de acceder a los datos de Eurodac. La Autoridad Común de Control de Europol (ACC) también publicó un informe en octubre de 2012 en el que se analizaba este aspecto sobre el acceso a los datos de Eurodac. El informe determinó que había falta de pruebas de que ese acceso fuera necesario y proporcionado para combatir el terrorismo y otros delitos graves (ACC, 2012). Así, la ACC pidió que se realizara una evaluación precisa con la que se pudiera demostrar que tanto la autoridades policiales nacionales como Europol necesitaban acceder a esos datos. Después de ese informe, no es casualidad que el Consejo publicara un documento con ejemplos reales en los que la comparación de huellas dactilares recogidas en escenas de crímenes con aquellas recogidas en Eurodac habían contribuido positivamente a investigaciones criminales (Consejo de la UE, 2012b). De hecho, se ha podido comprobar que los estados miembros son los principales interesados en impulsar la desviación del uso de datos personales a finalidades policiales.

El TJUE (2014: par. 58) anuló la Directiva de Conservación de Datos precisamente porque la necesidad de retener datos personales no quedaba suficientemente justificada. El argumento del tribunal fue que la interferencia se aplica «incluso a personas respecto de las que no existen indicios que sugieran que su comportamiento puede guardar relación, incluso indirecta o remota, con delitos graves». Dicho tratamiento de datos de personas que no son inicialmente sospechosas de un delito también ocurre con respecto a los otros instrumentos objeto de este estudio. Por ello queda por ver si el hecho de que el TJUE haya adquirido jurisdicción para decidir sobre medidas del antiguo tercer pilar desde diciembre de 2014 tendrá algún impacto en la práctica. Podría ocurrir que, siguiendo la misma argumentación del asunto de la Directiva de Conservación de Datos, otros instrumentos de intercambio de datos –incluidos el SIS/SIS II, el VIS, Eurodac y el CIS– pudieran ser impugnados en el futuro.

Hay dos principios de protección de datos que se han visto afectados especialmente por la creciente instalación de sistemas de intercambio de datos en la UE para fines policiales: el principio de limitación de finalidad y el principio de necesidad.

Conclusiones

En los últimos 15 años, la UE ha contribuido de manera relevante a la adopción de nuevos instrumentos para la prevención y lucha contra el terrorismo y otros delitos graves. Este estudio ha analizado la evolución de los sistemas de información SIS/SIS II, el VIS, Eurodac y el CIS que la UE instauró inicialmente para controlar las fronteras europeas. Con el paso del tiempo, estos sistemas de información han ido permitiendo el acceso a datos a las agencias policiales de los estados miembros y a Europol.

Este estudio también ha investigado las leyes europeas de protección de datos a las que quedarían sujetas las agencias policiales que utilizaran los datos de estos cuatro sistemas de información. Concretamente, se han analizado y comparado la Decisión Marco 2008/977/JAI y la propuesta de Directiva relativa a la protección de datos en el ámbito policial y judicial. Aunque la propuesta de Directiva introduce mejoras respecto a la ley actual –como el hecho de que cubra transferencias de datos puramente internas, un mayor papel del Parlamento Europeo y la posibilidad de revisión por parte del TJUE–, estas se han considerado insuficientes por parte de los expertos en el sector de la privacidad. El mayor descontento que ha provocado la propuesta de Directiva tiene que ver con el limitado alcance del instrumento. La propuesta excluye datos tratados por agencias de la UE como Europol y Eurojust, datos recogidos por el SIS y el CIS, así como datos almacenados por compañías privadas y posteriormente utilizadas por entidades policiales. Así mismo, se han comparado los artículos que regulan la protección de datos en el SIS/SIS II, el VIS, Eurodac y el CIS. Si bien todos los instrumentos de información estudiados contienen sus propias disposiciones de protección de datos, no existe armonización alguna en cuanto a dichas cláusulas ni tampoco una ley europea que cubra todos estos sistemas.

A la luz de este análisis, se puede concluir que hay demasiados marcos legislativos sobre protección de datos que convergen en el ámbito del ELSJ. Esta fragmentación dificulta la posibilidad de establecer estándares comunes de protección de datos y propicia el riesgo de que el TJUE acabe por determinar que estos sistemas de información europeos no cumplen con los principios de necesidad y limitación de finalidad.

Referencias bibliográficas

ACC-Autoridad Común de Control de Europol. «Opinion with respect to the European Commission's amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of EURODAC». *Opinión*, n.º

- 52 (10 de octubre de 2012) (en línea) [Fecha de consulta 12.05.2015] <http://www.europoljsb.europa.eu/media/224155/12-52%204%20opinion%20on%20eurodac%20regulation.pdf>
- Bäcker, Matthias y Hornung Gerrit. «Data processing by police and criminal justice authorities in Europe - The influence of the Commission's draft on the national police laws and laws of criminal procedure». *Computer Law & Security Review*, vol. 28 n.º 6 (diciembre de 2012), p. 627-633.
- Baldaccini, Anneliese. «Counter-Terrorism and the EU strategy for border security: Framing suspects with biometric documents and databases». *European Journal of Migration and Law*, vol. 10, n.º 1 (enero de 2008), p. 31-49.
- Boehm, Franziska. *Information Sharing and Data Protection in the Area of Freedom, Security and Justice Towards Harmonised Data Protection Principles for Information Exchange at EU-level*. Berlín: Springer, 2012, p. 427.
- Boehm, Franziska y Cole, Mark D. «Data Retention after the Judgement of the Court of Justice of the European Union». *Greens/EFA Group, European Parliament* (junio de 2014) Bruselas, p. 107.
- Comisión Europea. «Proposal for a Council framework decision on the exchange of information under the principle of availability». COM(2005) 490 final (12.10.2005).
- Comisión Europea. «Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EC) No [.../...] [establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person]». COM(2008) 825 final (3.12.2008).
- Comisión Europea. «Propuesta modificada del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación del sistema EURODAC para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (CE) n.º [.../...] [por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida]». COM(2009) 342 final y COM(2009) 344 final (10.09.2009).
- Comisión Europea. «Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 4 November 2010 - A comprehensive approach on personal data protection in the European Union». COM(2010) 609 final (4.11.2010a).

- Comisión Europea. «Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of EURODAC for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EC) No [...] [...] [establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person] (Recast version)». COM(2010) 555 final (11.10.2010b).
- Comisión Europea. «Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions -A comprehensive approach on personal data protection in the European Union». COM(2010) 609 final (4.11.2010c).
- Comisión Europea. «More efficient and secure visa system goes live». *European Commission Press Release* (11.10.2011).
- Comisión Europea. «Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of 'EURODAC' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No [...] [...] (establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person) and to request comparisons with EURODAC data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice (Recast version)». COM(2012) 254 final (30.05.2012a).
- Comisión Europea. «Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (General Data Protection Regulation)» COM(2012) 11 final, COM(2012) 10 final (25.01.2012b).
- Comunidades Europeas. «Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos». DO L 281 (23.11.1995), p. 31-50.
- Comunidades Europeas. «Reglamento (CE) N.º 343/2003 de 18 de febrero de 2003 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los estados miembros por un nacional de un tercer país». DO L 50 (25.02.2003), p. 1-10.
- Comunidades Europeas. «Decisión del Consejo de 17 de mayo de 2004 relativa a la celebración de un Acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados

- Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de los datos de los expedientes de los pasajeros por las compañías aéreas al Departamento de seguridad nacional, Oficina de aduanas y protección de fronteras, de los Estados Unidos». DO L 183 (20.05.2004), p. 83.
- Comunidades Europeas. «Directiva 2006/24/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre la conservación de datos generados o tratados en relación con la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas de acceso público o de redes públicas de comunicaciones y por la que se modifica la Directiva 2002/58/CE». DO L 105 (13.04.2006), p. 54-63.
- Comunidades Europeas. «Reglamento (CE) N ° 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de julio de 2008 sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (Reglamento VIS)». DO L 218 (13.08.2008), p. 61-81.
- Consejo de Europa. «Convenio 108 para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal». *Serie de Tratados Europeos*, n.º 108 (28.01.1981).
- Consejo de la UE. «Acto del Consejo 95/C316/02 de 26 de julio de 1995, por el que se establece el Convenio relativo a la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros». DO C 316 (27.11.1995), p. 33-47.
- Consejo de la UE. «Acto del Consejo, de 18 de diciembre de 1997, por el que se celebra, sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, el Convenio relativo a la asistencia mutua y la cooperación entre las administraciones aduaneras». DO C 24 (23.1.1998), p. 1-22.
- Consejo de la UE. «Decisión del Consejo, de 8 de junio de 2004, por la que se establece el Sistema de Información de Visados (VIS)». DO L 213 (15.06.2004a), p. 5-7.
- Consejo de la UE. «Reglamento del Consejo no 871/2004, de 29 de abril de 2004, relativo a la introducción de nuevas funciones para el Sistema de Información de Schengen, inclusive en materia de lucha contra el terrorismo». DO L 162 (30.04.2004b), p. 29-31.
- Consejo de la UE. «Decisión 2005/211/JAI del Consejo, de 24 de febrero de 2005, relativa a la introducción de nuevas funciones para el Sistema de Información de Schengen, inclusive en materia de lucha contra el terrorismo». DO L 68, (15.03.2005), p. 44-48.
- Consejo de la UE. Documento 5291/07 (12.01.2007).
- Consejo de la UE. «Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal». DO L 350 (30.12.2008a), p. 60-71.

- Consejo de la UE. «Decisión 2008/633/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, sobre el acceso para consultar el Sistema de Información de Visados (VIS) por las autoridades designadas de los Estados miembros y por Europol, con fines de prevención, detección e investigación de delitos de terrorismo y otros delitos graves». DO L 218 (13.08.2008b), p.129-136.
- Consejo de la UE. «Decisión 2009/917/JAI del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, sobre la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros». DO L 323 (10.12.2009), p. 20-30.
- Consejo de la UE. Documento 16427/1/10 (29.11.2010).
- Consejo de la UE. «Nota de la Delegación Francesa». Documento 8281/12 (28.03.2012a).
- Consejo de la UE. Documento 16990/12 (3.12.2012b).
- Consejo de la UE. Documento 7215/13 (7/8.03.2013a).
- Consejo de la UE. Documento 14901/2/13 (30.10.2013b).
- Consejo de la UE. Documento 11624/1/13 (2.10.2013c).
- Consejo de la UE. Documento 7996/14 (21.03.2014a).
- Consejo de la UE. Documento 11056/14 (7.07.2014b).
- Consejo de la UE. Documento 11109/14 (30.06.2014c).
- Consejo Europeo. «Internal Security Strategy for the European Union: Towards a European security model». Luxemburgo: Publications Office of the European Union (26.03.2010).
- Grupo de Trabajo del Artículo 29. «Opinion 01/2013 providing further input into the discussions on the draft Police and Criminal Justice Data Protection Directive». WP 201 (26.02.2013a).
- Grupo de Trabajo del Artículo 29. «Opinión 03/2013 sobre la limitación de finalidad». WP 203 (2.04.2013b).
- De Hert, Paul y Papakonstantinou, Vagelis. «The data protection framework decision of 27 November 2008 regarding police and judicial cooperation in criminal matters – A modest achievement however not the improvement some have hoped for». *Computer Law & Security Review*, vol. 25, n.º 1 (2009), p. 403-414.
- De Hert Paul y Bellanova, Rocco. «Data protection in the Area of Freedom, Security and Justice. A system still to be fully developed?». *Briefing Paper*. European Parliament, Directorate General Internal Policies of the Union, Policy Department C, Citizens' Rights and Constitutional Affairs. PE 410.692 (marzo de 2009), p. 23.
- Hayes, Ben. «From the Schengen Information System to SIS II and the Visa Information (VIS): the proposals explained». *Statewatch Analysis* (2004).
- Hayes, Ben y Vermeulen, Mathias. *Borderline. The EU's new border surveillance initiatives: Assessing the costs and fundamental rights implications of EUROSUR and the "Smart Borders" proposals*. Berlín: Heinrich Böll Foundation, 2012, p. 82.

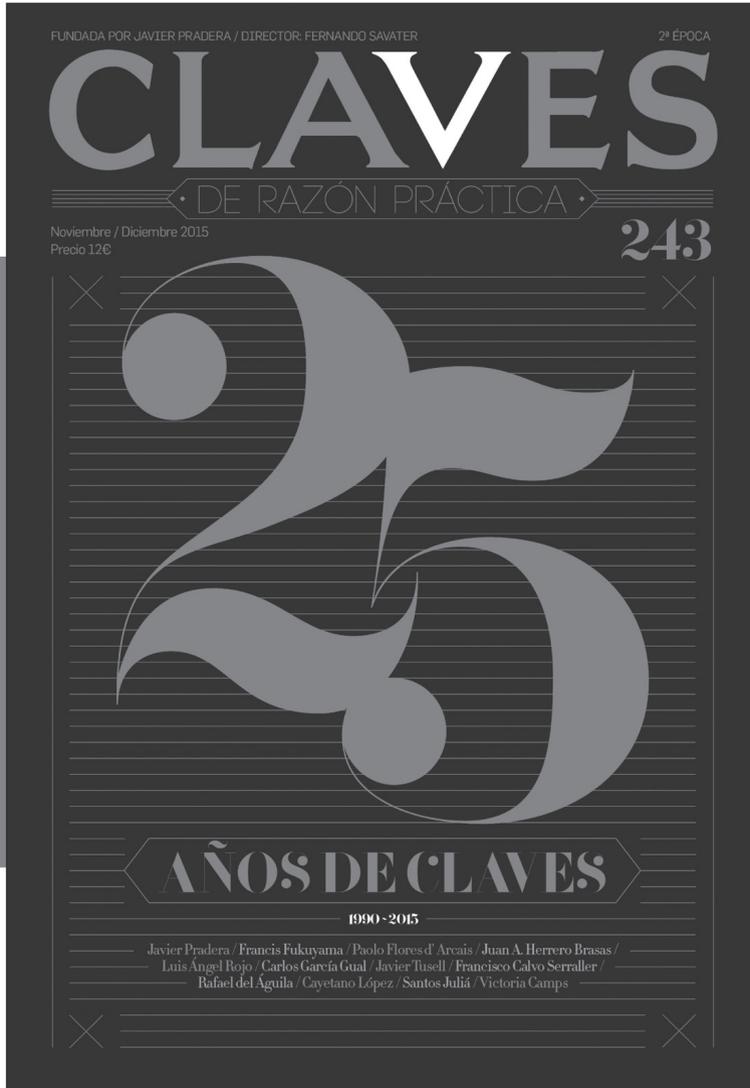
- Hijmans Hielke y Scirocco Alfonso. «Shortcomings in EU data protection in the third and the second pillars. Can the Lisbon Treaty be expected to help?». *Common Market Law Review*, vol. 46, n.º 5 (2009), p. 1.485-1.525.
- Parlamento Europeo. *Resolución del Parlamento Europeo, de 22 de mayo de 2012, sobre la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea* ((2010)2308 (INI)).
- Peers, Steve. «Analysis. The Directive on data protection and law enforcement: A Missed Opportunity?». *Statewatch* (abril de 2012), p. 5.
- SEPD-Supervisor Europeo de Protección de Datos. «Opinión sobre el paquete de reforma de protección de datos» (7.03.2012a).
- SEPD-Supervisor Europeo de Protección de Datos. «Opinión sobre Eurodac» (5.09.2012b).
- Statewatch. «Law enforcement authorities to gain access to European visa database on 1 September». *Statewatch*, n.º 32500 (3.07.2013). <http://database.statewatch.org/article.asp?aid=32500>
- Statewatch. «Schengen Information System: 41,000 people subject to discreet surveillance or specific checks». *News* (9 de septiembre de 2014) (en línea) [Fecha de consulta: 12.05.2015] <http://www.statewatch.org/news/2014/sep/sis-stats.htm>
- Steria. «European Commission deploys Visa Information System developed by Steria-led consortium». *STERIA Press Release* (10 de septiembre de 2012) (en línea) [Fecha de consulta: 12.05.2015] <http://www.steria.com/sg/media/press-releases/press-releases/article/european-commission-deploys-visa-information-system-developed-by-steria-led-consortium/>
- TJUE-Tribunal de Justicia de la UE. *C-293/12 y C-594/12*. «Digital Rights Ireland Ltd, Kärntner Landesregierung, Michael Seitlinger, Christof Tschohl y otros c. Minister for Communications, Marine and Natural Resources, Minister for Justice, Equality and Law Reform, The Commissioner of the Garda Síochána, Irlanda y el Attorney General» (16 de mayo de 2014).
- Unión Europea. «Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida». DO L 80 (29.06.2013), p. 1-30.

NÚMERO
ESPECIAL
ANIVERSARIO

25 AÑOS DE CLAVES

CON UNA SELECCIÓN DE ARTÍCULOS DE

Javier Pradera / Francis Fukuyama / Paolo Flores d' Arcais / Juan A. Herrero Brasas /
Luis Ángel Rojo / Carlos García Gual / Javier Tusell / Francisco Calvo Serraller /
Rafael del Águila / Cayetano López / Santos Juliá / Victoria Camps



Dirigida por Fernando Savater.

Suscripciones: 902 101 146 prisarevistas.com/claves

Disponible en:



El rescate como *nueva función europea* en la vigilancia del Mediterráneo

Rescue as a *new European role* in the surveillance of the Mediterranean

Francina Esteve

Profesora titular de Derecho Internacional Público, Universitat de Girona
francina.esteve@udg.edu

Resumen: El Reglamento 656/2014/UE representa un avance en la clarificación de las obligaciones de vigilancia, incluyendo las misiones de búsqueda, rescate y desembarco de personas halladas en el mar en las operaciones coordinadas por Frontex. Dicha norma prevé que cada plan operativo Frontex garantice la protección de los derechos fundamentales. Aunque su ámbito de aplicación se ciñe a las operaciones coordinadas por esta agencia, su implementación conllevará un efecto de asimilación en las operaciones nacionales y europeas marítimas, al contener y codificar normas de derecho marítimo internacional e integrar la jurisprudencia europea relativa al principio de no devolución (*non-refoulement*). Tras analizar este Reglamento, se recomienda en este artículo la ampliación de su ámbito de aplicación y un diseño más estable y automático de los medios materiales y humanos requeridos en las operaciones conjuntas, que refleje un reparto equitativo de las cargas y responsabilidades entre los estados miembros.

Palabras clave: vigilancia y rescate, desembarco, Frontex, no devolución (*non-refoulement*)

Abstract: Regulation 656/2014 represents an important step towards the clarification of EU surveillance obligations, including search and rescue missions in operations coordinated by Frontex. It establishes that each operational plan drawn up by Frontex should guarantee the protection of fundamental rights in the conception, coordination and implementation of a joint operation. Although its scope is limited to operations coordinated by Frontex, its implementation may lead to an assimilation effect in the development of national and other similar European operations at sea. This is because it codifies, integrates and develops not only the rules of international maritime law but also European jurisprudence relating to the principle of "non-refoulement". Enlarging the scope of this regulation's application is recommended in order to achieve a more consistent structure of the material and human resources allocated to such operations through the fair distribution of burdens and responsibilities among member states.

Key words: surveillance, search and rescue, disembarkation, Frontex, non-refoulement

El presente trabajo se inscribe en el marco del proyecto «MAGELS» (El reto del nuevo mapa de las Agencias de Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE), ref. DER2012-36009, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

La Unión Europea (UE) tiene una amplia frontera marítima de más de 42.000 km, además de centenares de puertos marítimos. Su vigilancia y control representa una función estratégica de alto coste, tanto por la extensión de las áreas operativas que se someten a vigilancia, como por los medios necesarios para lograr que sea efectiva. Por su situación geográfica, algunos estados miembros se ven sometidos a una enorme presión migratoria y reclaman un reparto más equitativo de responsabilidades, especialmente cuando deben hacer frente a complejas situaciones de emergencia que afectan a la vida y la dignidad de las personas (Oberoi y Taylor-Nicholson, 2013: 173).

La vigilancia de las fronteras marítimas externas es un ámbito de competencia compartida entre la Unión y sus estados, pero su desarrollo operativo ha estado tradicionalmente en manos de los estados, quienes, a su vez, deben respetar las normas internacionales y europeas, así como las relativas a la protección de los derechos fundamentales. El presente artículo examina las aportaciones del Reglamento 656/2014/UE¹ en lo referente a la ampliación de la noción de vigilancia en las fronteras marítimas externas, a la clarificación de las obligaciones vinculadas a la búsqueda, rescate y desembarco de personas halladas en peligro, y en relación con el objetivo de mejorar la protección de los derechos fundamentales. A partir del análisis de este Reglamento y de su implementación, se aportan algunas reflexiones y propuestas de mejora.

Vigilancia y gestión de las fronteras marítimas como competencia compartida entre la UE y sus estados

El Tratado de Lisboa establece que la vigilancia y gestión de las fronteras externas constituye una competencia compartida entre la Unión y sus estados miembros, y prevé que la Unión «desarrollará una política que tendrá por objeto garantizar los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores» (art. 77 TFUE). A su vez, establece que dicha política y su

1. Reglamento 656/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por Frontex, DO L 189 de 27.06.2014, p. 93 y s.

ejecución se regirán por el principio de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad entre los estados miembros, también en el aspecto financiero (art. 80 TFUE). La progresiva instauración de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores ha comportado la adopción de un gran número de disposiciones normativas y de instrumentos operativos (bases de datos, agencias, redes, mecanismos de coordinación, operaciones conjuntas, etc.) para centralizar y compartir la información, armonizar una serie de conceptos, procedimientos y obligaciones, así como coordinar y rentabilizar capacidades y recursos existentes a nivel nacional.

El principal marco jurídico en el que se desarrolla la gestión común de las fronteras a nivel europeo es el Código de Fronteras Schengen (CFS)², el cual prevé que las medidas adoptadas en una operación de vigilancia deben ser proporcionales a los objetivos perseguidos, no discriminatorios y deben respetar plenamente los derechos fundamentales, tales como la dignidad humana y los derechos de los refugiados y de los solicitantes de asilo, incluyendo el principio de no devolución. La gestión de las fronteras externas se ha focalizado tradicionalmente en el control del cruce de personas para evitar la inmigración clandestina, en el intercambio y el acceso a la información de las personas que cruzan las fronteras y en el desarrollo de otras medidas de vigilancia en las fronteras externas. Recientemente se ha asumido de forma expresa que la Unión contribuya a proteger y salvar vidas en situación de peligro en el mar, habiendo suscitado un gran debate el tema de si el concepto de «vigilancia de frontera» incluye o no las operaciones de búsqueda y salvamento de tales vidas (*Search and Rescue*, SAR).

A pesar de la progresiva armonización europea de la legislación que rige la gestión de las fronteras exteriores, las principales competencias de control, vigilancia y sanción siguen en manos de los estados miembros, así como la actividad judicial y policial de persecución de los delincuentes y de sanción de los delitos. Más allá de que las fronteras externas sean *comunes*, cada Estado mantiene el control y la gestión administrativa de su frontera nacional –y el poder de coerción–, considerándose dicha gestión una responsabilidad vinculada a la soberanía nacional que afecta a la seguridad, defensa y protección del territorio. Ello significa que las operaciones de búsqueda, interceptación, salvamento y desembarco son desarrolladas normalmente por los estados miembros, quienes deben cumplir con las obligaciones que derivan no solo del derecho europeo,

2. Reglamento (CE) 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras, DO L 105 de 13.04.2006, p. 1 y sus posteriores modificaciones.

sino también del derecho marítimo internacional y de los convenios en materia de protección de los derechos fundamentales. El Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (TEDH) señala que son los guardias fronterizos los que disponen de la potestad para utilizar medidas coercitivas y son los que deben decidir si toman o no en consideración la situación individual de las personas que intentan, o se sospecha que intentarán, cruzar ilegalmente la frontera; determinar la naturaleza de las medidas que deben adoptarse contra estas personas tras ser detenidas, eventualmente las modalidades de su expulsión, y, en todo caso, velar para que el conjunto de las medidas que se adopten contra la inmigración clandestina respeten debidamente los derechos humanos³.

Los estados disponen de medios personales, materiales y tecnológicos (policías, agentes de aduanas, guardacostas, militares, barcos, aviones, satélites, helicópteros, drones, bases de datos, etc.) para desarrollar tales funciones y la Unión (a través de

Las operaciones de búsqueda, intercepción, salvamento y desembarco deben cumplir no solo con el derecho europeo, sino también con el derecho marítimo internacional y con los convenios en materia de protección de los derechos fundamentales.

Frontex) tan solo asume una limitada gestión de la cooperación operativa y cierta coordinación de funciones entre las autoridades nacionales competentes. Frontex se creó en 2004 como agencia europea operativa, de coordinación y apoyo para aunar los esfuerzos nacionales vinculados al control

de las fronteras externas⁴. Un objetivo central sigue siendo promover un modelo paneuropeo integrado de seguridad fronteriza, llevando a cabo análisis de riesgos y prestando apoyo a los estados que organizan operaciones conjuntas de vigilancia, control y retorno (Mungianu, 2013: 366). Su creación se vinculó al principio de solidaridad, debiendo ayudar a aquellos estados sometidos a una gran presión migratoria en sus fronteras externas, sin que pueda actuar de forma autónoma, sino exclusivamente a instancia del Estado que solicite su ayuda o asistencia. La reforma acordada mediante el Reglamento 1168/2011⁵ permitió actualizar su mandato, aumentando

3. Véase, por ejemplo, la importante sentencia de la Gran Sala del TEDH de 23 de febrero de 2012, n.º 27765/09, *Asunto Hirsi Jamaa y otros c/ Italia* y también la sentencia del TEDH de 21 de octubre de 2014, n.º 16643/09, *Asunto Sharifi y otros c/ Italia y Grecia*.

4. Reglamento del Consejo 2007/2004 de 26 octubre de 2004 que establece una Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los estados miembros de la Unión (Frontex), DO L 349 de 25/11/2004, p. 1.

5. Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 1168/2011 que modifica el Reglamento del Consejo 2007/2004 por el que se crea una Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los estados miembros de la Unión, DO L 304 de 22 de noviembre de 2011, p. 1 y s.

su capacidad operativa y clarificando su ámbito de actuación. Reforzó asimismo el compromiso de Frontex de garantizar el respeto de los derechos fundamentales, en especial la Carta de los derechos fundamentales de la UE (Santos Vara, 2015: 122). Progresivamente, Frontex ha ampliado sus funciones y su capacidad para ayudar a controlar las fronteras marítimas mediante diferentes operaciones conjuntas, siempre en el marco de sus límites funcionales, presupuestarios y materiales. La reforma de 2011 dotó a Frontex de la posibilidad de adquirir medios materiales propios y anteriormente ya se había previsto la posibilidad de crear equipos de intervención rápida (RABIT, por sus siglas en inglés)⁶, formados por expertos nacionales capaces de facilitar una ayuda técnica y operativa a los estados que lo solicitaran, sin haber logrado todavía disponer de una estructura de guardias de fronteras propios (Unisys-VVAA., 2014: 6 y s.).

Con el mismo objetivo de mejorar la vigilancia y el control de las fronteras externas, se creó en 2013 el sistema Eurosur (Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras)⁷ que facilita el intercambio de información y la cooperación entre los estados. Fue precisamente la tragedia de octubre de 2013, cerca de la costa de Lampedusa, la que dio el impulso final a la creación de Eurosur, incorporando (en el último momento) la función humanitaria de rescate de personas en su reglamento constitutivo⁸. Se prevé que Eurosur pueda tener una fuerza integradora al coordinar, a nivel de cada Estado, todas las autoridades que tienen responsabilidades de vigilancia de las fronteras exteriores, siendo Frontex el eje central de dicho sistema. Existe igualmente el compromiso de crear redes regionales entre los miembros de la Unión y los países vecinos para el intercambio de información y cooperación en materia de inmigración irregular y delincuencia transfronteriza. Eurosur, como red de vigilancia, permite el intercambio de información en tiempo casi real, la puesta en común de información policial y una mayor cooperación entre agencias europeas a escala nacional y europea. Utiliza una tecnología de vigilancia moderna y permite la fusión de los datos obtenidos gracias a los sistemas de indicación de la posición de los buques y las imágenes transmitidas por satélite. Ello le permite disponer de un dibujo de situación permanentemente actualizado.

6. Reglamento 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de julio 2007, DO L 199 de 31 de julio de 2007 establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras (RABIT), prevista como una asistencia de urgencia en caso de presión excepcional.

7. Reglamento 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Eurosur), DO L 295 de 06.11.2013, p. 11.

8. Reglamento 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2013 (Eurosur), DOUE L 295 de 6/11/2013 (artículo 2.1).

Frontex lidera el desarrollo de Eurosur y es, a su vez, un nodo que aporta información al conjunto del dibujo de situación. Dicha plataforma de cooperación técnica y operativa permite tomar decisiones sobre vigilancia de fronteras, tanto por parte de las instituciones europeas, como por parte de Frontex y de las autoridades nacionales. A tal fin, los estados miembros son los que deben tomar la decisión de poner a su disposición satélites, vehículos –tripulados o no–, buques, sensores, cámaras, radares, patrullas y otros instrumentos, y son los Centros Nacionales de Coordinación (CNC) los que deben facilitar la información fáctica, analítica y operativa para que Frontex elabore un mapa común de información prefronteriza. Sin embargo, con frecuencia, aparecen posiciones contradictoras entre los estados miembros que limitan el desarrollo de acciones coordinadas. Así, por ejemplo, puede señalarse la posición de algunos estados mediterráneos que, sufriendo una gran presión migratoria, reivindican, por un lado, la aplicación del principio de solidaridad y, por el otro, defienden que la búsqueda y salvaguardia marítima es un ámbito de competencia exclusiva de los estados (Carrera y den Hertog, 2015: 12), discusión que fue zanjada, como veremos, por el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) mediante una interpretación amplia de la noción de vigilancia de fronteras⁹, al permitir incluir en ella aquellas funciones de búsqueda y salvamento que puedan surgir durante una operación de vigilancia marítima coordinada por Frontex.

El marco normativo internacional aplicable al rescate de personas en el Mediterráneo

La normativa internacional contenida principalmente en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM)¹⁰, en el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS, por sus siglas en inglés)¹¹ y en el Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimo (SAR, por sus siglas en inglés)¹² tiene una especial importancia en las

9. Sentencia del TJUE de 5 de septiembre de 2012, asunto C-355/10, PE c/ Consejo.

10. El 30 de abril de 1982 se aprobó en Montego Bay (Jamaica) la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar que entró en vigor el 16 de noviembre de 1994.

11. Adoptado en Londres el 1 de noviembre de 1974, entró en vigor el 25 de mayo de 1980 (actualmente, 163 partes contratantes).

12. Adoptado en Hamburgo el 27 de abril de 1979, entró en vigor el 22 de junio de 1985 (actualmente, 104 partes contratantes).

operaciones de vigilancia y rescate en el Mediterráneo. La CNUDM establece que cada Estado costero disponga de un servicio adecuado y efectivo de búsqueda y rescate y, mediante acuerdos bilaterales o regionales, pueda cooperar con los estados vecinos para alcanzar tales fines (art. 98). Además incluye la obligación de acudir de forma rápida al rescate de personas en peligro, si se tiene información de que necesitan ayuda. También obliga a cada Estado a requerir a los capitanes que enarboleden su pabellón, que presten ayuda a toda persona en peligro en el mar, en la medida en que puedan hacerlo sin generar grave peligro para el barco, la tripulación o los pasajeros. El Convenio SOLAS, por su parte, prevé que el capitán de un barco, en caso de recibir una señal de que alguna persona se halla en peligro en el mar, está obligado, con la mayor rapidez posible, a ir en su ayuda e informar de ello, si es posible, tanto a las personas en peligro como al servicio de búsqueda y rescate. El Convenio obliga asimismo a los gobiernos a adoptar los mecanismos necesarios para salvar a las personas halladas en peligro en el mar alrededor de sus costas¹³. Por último, el Convenio SAR reitera la obligación de disponer de áreas de salvamento y de servicios de intervención rápidos, reafirmando así el deber de ayudar a toda persona que esté en peligro en el mar, sin que se pueda tomar en consideración su nacionalidad, su estatus o las circunstancias en las que se haya encontrado. También se prevé la obligación de atender las primeras necesidades de tales personas y depositarlas en un lugar seguro.

Dichos convenios imponen, tanto a los estados como a los capitanes, varias obligaciones y no es infrecuente que, en el marco de operaciones de vigilancia, se lleven a cabo actividades de salvamento de personas que quieren entrar de forma clandestina en el territorio o son demandantes de asilo. Si bien algunas obligaciones son claras, estos convenios no resuelven todas las dudas que aparecen en la realidad y existen interpretaciones diferentes tanto sobre la delimitación de las zonas SAR como sobre la coordinación de sus actividades (Di Filippo, 2013: 63; Papastavridis, 2010: 86). Con frecuencia se requieren soluciones ad hoc y persisten dudas en relación con las exigencias y consecuencias del rescate. También el desembarco plantea problemas sobre cuál es el Estado que debe autorizar el desembarco después de una primera actuación de emergencia y, en el caso de ser un puerto de un tercer país, en relación con el hecho de requerir su permiso. De acuerdo con el derecho internacional, ningún Estado tiene una responsabilidad claramente atribuida en la aceptación de las personas rescatadas y varios estados pueden estar vinculados en una operación de salvamento. Las controversias suelen aparecer entre el Estado del aband-

13. Capítulo v, Regulación 33.1 y Regulación 7.

ramiento del barco, el Estado del puerto más cercano, el Estado del próximo puerto de desembarco previsto en la ruta del barco, el Estado del cual partió el barco, el Estado competente en relación con la zona SAR o los países de la nacionalidad de las personas rescatadas.

Cuando son barcos comerciales los que acuden a ayudar a personas que piden ayuda en el mar, a menudo se enfrentan a dificultades que incluyen costes y retrasos derivados del rescate y del proceso de desembarco de las personas socorridas. Y, si bien existe un cierto consenso en lo que constituye una situación de peligro y en el deber de rescate, no existe suficiente consenso, en cambio, sobre el nivel de asistencia que requieren tales situaciones. Los capitanes que se ven envueltos en operaciones de rescate no siempre tienen suficientes conocimientos sobre la seguridad del territorio o sobre el tipo de protección que necesitan las personas rescatadas. Ante tales polémicas, la Organización Marítima Internacional (OMI) adoptó en 2004 una serie de reformas a los convenios SOLAS y SAR para mejorar el sistema de búsqueda y salvamento y minimizar los inconvenientes para los responsables de los barcos privados. La reforma del artículo 4.1.1 del SOLAS y del artículo 3.1.9 del SAR prevé que las partes contratantes cooperen y se coordinen para que los capitanes de los barcos que embarquen a personas halladas en peligro en el mar puedan cumplir sus obligaciones con la mínima desviación posible de su viaje programado, siempre que ello no ponga en peligro la seguridad de las vidas en el mar¹⁴. Es la parte contratante responsable de la búsqueda y salvamento en la región en la que ha tenido lugar la asistencia quien debe asumir la primera responsabilidad para garantizar dicha coordinación y cooperación¹⁵. Estas reformas no resuelven todos los problemas, pues no imponen una aplicación automática de aceptar en su territorio a las personas rescatadas, sino un procedimiento y, con frecuencia, las discusiones impiden una resolución rápida del desembarco en un lugar seguro. Los estados no siempre están de acuerdo en aceptar la responsabilidad y las consecuencias del desembarco¹⁶, siendo este uno de los principales motivos de discusión, por lo que algunos estados dejan de participar en operaciones marítimas conjuntas.

14. IMO. *Guidelines on the Treatment of Persons rescued at Sea*, 20 de mayo de 2004, MSC, 167 (78); IMO. *Principles Relating to Administrative Procedures for Disembarking Persons Rescued at Sea*, 22 de enero de 2009.

15. IMO. *Maritime Safety Committee Resolutions*, MSC, 153 (78) y MSC, 155 (78), adoptadas el 20 de mayo de 2004. Ambas reformas entraron en vigor el 1 de julio de 2006 utilizando el mecanismo de revisión simplificado que se incluye en ambos textos.

16. High Commissioner's Dialogue on Protection Challenges: *Protection at Sea*, 11 de noviembre de 2014.

La regulación de las operaciones coordinadas por Frontex para la vigilancia de las fronteras marítimas

El Reglamento 656/2014/UE, aprobado tras varios años de debates y conflictos, se aplica a la cooperación operativa coordinada por Frontex relativa a la vigilancia marítima y consigue clarificar las obligaciones derivadas de la vigilancia fronteriza, especialmente en la frontera marítima de otro Estado o en alta mar. A tal fin, incluye una serie de precisiones en relación con la intercepción de barcos en el mar, incluyendo la zona de alta mar y las normas sobre búsqueda, rescate y desembarco. El Reglamento sustituye la Decisión del Consejo 2010/252/UE, que establecía medidas sobre la vigilancia de las fronteras marítimas llevadas a cabo por los guardias de frontera cuando operasen bajo la coordinación de Frontex. El Parlamento Europeo (PE) consideró que tal Decisión excedía los límites de las competencias de ejecución atribuidas por el CFS¹⁷, por introducir elementos nuevos esenciales. El TJUE anuló dicha Decisión de 2010 (Asunto C-355/10)¹⁸, aunque mantuvo sus efectos hasta la entrada en vigor del nuevo Reglamento. El PE alegó que la Decisión debía ser adoptada mediante acto legislativo y no mediante acto de ejecución, pues atribuía poderes muy amplios a los guardias de fronteras, establecía medidas coercitivas de gran alcance y, en cambio, no garantizaba que las personas interceptadas en alta mar pudieran invocar el derecho de asilo y los derechos asociados a este. Alegó también que la inclusión obligatoria en el plan operativo de las normas y directrices enunciadas en el anexo modificaba la lista de los elementos necesarios para poner en marcha dicho plan, como son las funciones de los guardias de fronteras, de las unidades participantes y del Centro de Coordinación de Salvamento (CCS).

El TJUE confirmó gran parte de las alegaciones del PE al considerar que unas disposiciones que otorgan poderes de autoridad pública a los guardias de fronteras, entre las que figuran el arresto de las personas aprehendidas, el apresamiento del buque y el reenvío de personas hacia un lugar determinado, afectan a los derechos fundamentales de las personas implicadas y requieren la intervención

17. Su adopción se hizo basándose en la reforma del CFS de 2008 que permite utilizar el procedimiento de reglamentación con control (comitología) para el ejercicio de las competencias de ejecución (art. 12.5).

18. Sentencia del TJUE de 5 de septiembre de 2012, asunto C-355/10 PE c/ Consejo, p. 8.

del legislador por contener elementos esenciales de la vigilancia en las fronteras marítimas exteriores. El TJUE facilitó al legislador europeo la adopción de una interpretación amplia de la noción de vigilancia, al considerar que la Decisión del Consejo contenía «elementos esenciales de la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores», especialmente las medidas de interceptación, rescate y desembarco.

El nuevo concepto europeo de vigilancia marítima

Las discusiones sobre el concepto europeo de vigilancia fronteriza planteaban si abarcaba solo la detección o también otras medidas, como la interceptación de buques que intentan entrar de forma ilegal en la UE, el salvamento o rescate de personas en peligro y su desembarco en un lugar seguro. La conexión de las operaciones de búsqueda y salvamento con la vigilancia de fronteras se debe al hecho de que aquellos migrantes que viajan en barcos no aptos para la navegación a menudo se encuentran en situación de peligro en el momento de ser interceptados. Por una parte, seis estados con fronteras en el Mediterráneo (Grecia, España, Francia, Italia, Chipre y Malta), en el marco de la negociación del Reglamento 656/2014/UE, alegaron que no se podía incluir el rescate y el desembarco en la regulación de la vigilancia, al constituir una competencia exclusiva de los estados miembros que viene regulada en el derecho internacional. Consideraban la vigilancia como un componente esencial de la política europea de control fronterizo, mientras que el rescate, el salvamento y el desembarco eran, a su entender, una competencia nacional exclusiva (Carrera y den Hertog, 2015: 2).

El Consejo, a su vez, precisó en el recurso de anulación contra la Decisión 2010/252 que la asistencia a los buques en peligro no era una medida de vigilancia, pero que, cuando se presentaba una situación de este tipo en una operación de vigilancia coordinada por Frontex, resultaba indispensable fijar con antelación la manera de llevar a cabo la búsqueda y, en su caso, el salvamento, por parte de los distintos estados participantes. En cambio, la Comisión defendía que la vigilancia debía cubrir no solo la detección de intentos de entrada ilegal, sino también la interceptación de buques de los que cabía pensar que intentaban entrar en la Unión sin someterse a las correspondientes verificaciones en frontera y señalaba que, en numerosos casos, una operación de vigilancia conllevaba una operación de búsqueda y salvamento. El abogado general mostró sus dudas sobre si el concepto de vigilancia podía incluir medidas que autorizasen a los guardias fronterizos a «apresar el buque y prender a las personas a bordo» y «conducir el buque o las personas a bordo a las autoridades de un tercer país», así como las disposiciones en materia de búsqueda, salvamento y desembarco incluidas en la parte II de la Decisión 2010/252; sin embargo, el TJUE optó por una interpretación amplia del concepto de vigilancia.

El Reglamento 656/2014/UE consolida dicha noción jurisprudencial al precisar que: «la vigilancia de fronteras no se limita a la detención de los intentos de cruce no autorizado de las fronteras, sino que engloba también las medidas positivas como la *interceptación de embarcaciones* sospechosas de intentar entrar en la Unión sin someterse a controles, así como disposiciones dirigidas a abordar las situaciones de *búsqueda y salvamento* que puedan surgir durante una operación de vigilancia marítima de fronteras y disposiciones destinadas a facilitar con éxito esas operaciones». Ello significa que, a partir del objetivo de alcanzar una «vigilancia eficaz» (art. 77 TFUE) y del objetivo de garantizar una «gestión eficaz de los flujos migratorios» (art. 79.1 y 2 TFUE), se consigue adoptar un concepto de vigilancia más amplio que el incluido en el propio CFS.

Principales obligaciones incorporadas en el Reglamento 656/2014/UE

Las instituciones de la Unión y sus agencias, así como los estados cuando aplican el Derecho de la Unión, deben respetar los derechos fundamentales y en concreto la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE)¹⁹; todos ellos deben cumplir asimismo con las obligaciones internacionales que incluyen derechos fundamentales y que derivan, por ejemplo, de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y otros instrumentos internacionales aplicables. Todo esto sin olvidar también la normativa general existente en materia de derecho del mar ya mencionada. Ello implica que todas las operaciones de vigilancia marítima deben desarrollarse respetando, por ejemplo, el derecho a la vida de las personas, la dignidad humana, la prohibición de tortura y de penas o tratos inhumanos o degradantes, la prohibición de la trata de seres humanos, el derecho a la libertad y a la seguridad, la protección de los datos de carácter personal, el derecho de asilo y de no devolución y no discriminación, el derecho a la tutela judicial efectiva y también los derechos de los niños.

19. En concreto el artículo 18 de la CDFUE recoge el derecho de asilo y el artículo 19, la protección en caso de devolución, expulsión y extradición, incorporando tanto la prohibición de expulsiones colectivas como la devolución a un Estado en el que se corra un grave riesgo de ser sometido a pena de muerte, tortura u otras penas o tratos inhumanos o degradantes.

El Reglamento 656/2014/UE da cumplimiento a las exigencias de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)²⁰, especialmente en el importante caso *Hirsi Jamaa* y otros contra Italia (2012)²¹, en el que se declaró que el retorno a Libia efectuado por las autoridades italianas violó el artículo 3 (*non-refoulement* o no devolución), el artículo 13 (falta de vías de remedio efectivas) del CEDH, así como el artículo 4 del Protocolo 4 (prohibición de expulsiones colectivas), exigiendo un examen independiente y riguroso de las quejas presentadas por los individuos. A tal fin, el Reglamento establece que: «Ninguna persona será desembarcada en un país, forzada a entrar en él, conducida o entregada de algún otro modo a sus autoridades, incumpliendo el principio de no devolución cuando, entre otros supuestos, exista un riesgo grave de que se vea expuesta a sufrir pena de muerte, tortura, persecución o cualquier otra pena o trato inhumano o degradante o cuando su vida o su libertad estén amenazadas por motivos de raza, religión, nacionalidad,

El Reglamento 656/2014/UE puede llegar a tener un efecto de asimilación en las operaciones nacionales y europeas marítimas al contener y codificar normas de derecho marítimo internacional y la jurisprudencia europea sobre el principio de *non-refoulement*.

orientación sexual, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política, o cuando exista un riesgo grave de que sea expulsada, trasladada o extraditada a otro país incumpliendo el principio de no devolución» (art. 4). Así, las eventuales personas interceptadas o rescatadas no deben ser desembarcadas ni obligadas a entrar en un

tercer país, conducidas o entregadas a las autoridades de un tercer país, cuando el Estado miembro de acogida o los estados miembros participantes sepan, o deban saber, que ese tercer país lleva a cabo alguna de las prácticas descritas. Además, las unidades participantes deberán utilizar todos los medios para identificar a las personas interceptadas o rescatadas, evaluar sus circunstancias personales, informarles de su destino y darles la oportunidad de expresar las razones por las que consideran que el desembarco en un determinado lugar representaría un incumplimiento del principio de no devolución.

Estas precisiones, que no estaban incluidas en la Decisión de 2010, muestran la importancia de la jurisprudencia del TEDH en la codificación del mencionado artículo 4, que también incluye la prohibición del intercambio con terceros

20. Opinión defendida por el Meijers Committee, Standing committee of experts on international immigration, refugee and criminal law. *Note on the Proposal for a Regulation establishing rules for the surveillance of the external sea borders in the context of operational cooperation coordinated by Frontex*. COM (2013)197 final, 23 de mayo de 2013, p. 4.

21. TEDH. *Hirsi Jamaa and Others c. Italia*, n.º 27765/09, de 23 de febrero de 2012.

países de datos de carácter personal en relación con las personas interceptadas o rescatadas obtenidos durante una operación marítima, cuando exista un grave peligro de violación del principio de no devolución. En el Reglamento se hace referencia a la obligación general de prestar auxilio a las personas en peligro, señalándose que el capitán del buque y su tripulación no deben verse expuestos a eventuales condenas penales por el mero hecho de haber rescatado a personas que se hallen en peligro en el mar y por haberlas trasladado a un lugar seguro. También se prevé que las operaciones de vigilancia deben formar parte de un plan operativo, que constituye un texto *vinculante* para todos los participantes, quienes deberán velar para que el desembarco de las personas rescatadas se efectúe de manera rápida y efectiva (arts. 9 y 10).

El plan operativo podrá contener detalles adaptados a las circunstancias de cada operación marítima y debe incluir toda una serie de informaciones previstas en el Reglamento. Debe permitir a las unidades participantes, cuando tengan motivos para suponer que se enfrentan a una fase de incertidumbre, alerta o peligro, transmitir con rapidez la información disponible al Centro de Coordinación de Salvamento (CCS) responsable de la zona de la búsqueda y salvamento en la que se haya producido la situación y ponerse a su disposición. Deben informar también al Centro de Coordinación Internacional (CCI) y, mientras esperan recibir instrucciones del CCS, las unidades participantes deben adoptar todas las medidas apropiadas para garantizar la seguridad de las personas, evitando emprender acciones que puedan agravar la situación o aumentar las posibilidades de lesión o pérdida de vidas.

En cuanto a la aplicación extraterritorial de las normas sobre interceptación, se prevé que cubran no solo la zona del mar territorial, sino también la zona de alta mar (arts. 6 y 7), pero no incluye la posibilidad de que una operación de Frontex pueda detener buques en el mar territorial de terceros estados. Ello puede depender de la cooperación acordada con terceros países, quienes deberán respetar, en materia de derechos fundamentales, normas y requisitos equivalentes a los establecidos por el Derecho de la Unión. Debe señalarse que el TEDH defiende, en ciertos supuestos, una aplicación extraterritorial del CEDH. Así, por ejemplo, en el asunto *Hirsi Jamaa and Others c. Italia*, indica que: «Cuando un Estado, mediante agentes que operan fuera del territorio, ejerce control y autoridad y, por lo tanto, su jurisdicción sobre un individuo, tal Estado tiene obligación de garantizar a este individuo todos los derechos y libertades que sean pertinentes en la situación de ese individuo»²², lo que incluiría también

22. Considerando 74 de la sentencia del TEDH, *Hirsi Jamaa and Others c. Italia*, n.º 27765/09, p. 22.

el derecho de no devolución (Peers, 2014: 4 y s.). Los problemas no suelen surgir en la zona del mar territorial o en la zona contigua de los estados miembros, sino en la zona de alta mar o en la zona del mar territorial de terceros estados (Carrera y den Hertog, 2015: 29). Así, en los casos en que el CCS del tercer país responsable de la zona de búsqueda y salvamento no responda a la información transmitida por la unidad participante, esta última se pondrá en contacto con el CCS del Estado miembro de acogida, a menos que dicha unidad participante considere que otro CCS reconocido internacionalmente está en mejores condiciones para asumir la coordinación de la situación de búsqueda y salvamento.

El artículo 10 prevé la inclusión de las alternativas de desembarco en el plan operativo, sin imponer obligaciones a los estados miembros que no participen en la operación marítima. En esta fase, en general, las unidades marítimas

Las operaciones de vigilancia forman parte del plan operativo de Frontex, como texto vinculante para todos los participantes; pero ello no restringe ni limita la responsabilidad de los estados en el ejercicio de la correspondiente función de vigilancia y rescate o salvamento de vidas.

y aéreas estarán actuando bajo la coordinación del CCS, que es quien determina el puerto o lugar de desembarco apropiado. La clave se halla en la designación de «un lugar seguro» que se define como: «lugar en el que finaliza una operación de salvamento y donde la seguridad de la vida de los supervivientes no está

amenazada, y donde pueden satisfacerse sus necesidades humanas básicas y encontrarse medios de transporte para su traslado a su destino próximo o final, teniendo en cuenta la protección de sus derechos fundamentales de conformidad con el principio de no devolución».

Actualmente, la norma europea que permite a Frontex implementar un plan operativo que incluya la protección y el salvamento de vidas, tan solo representa una ayuda o complemento para la actuación de los estados o incentiva una cierta cooperación entre ellos, pero no condiciona la responsabilidad que mantiene cada uno de ellos en el ejercicio de la función de vigilancia y rescate. A pesar de que la norma europea solo se aplica a las operaciones marítimas de vigilancia coordinadas por Frontex, dado que muchos artículos codifican y desarrollan las obligaciones internacionales de búsqueda, salvamento y desembarco (Klepp, 2010: 10), así como las obligaciones derivadas de la jurisprudencia que interpreta el principio de *non-refoulement*, se considera que tanto las precisiones en relación con los derechos fundamentales, como las normas de organización de responsabilidades en relación con el desembarco, deberán ser tomadas en consideración en el desarrollo de las operaciones nacionales y en otro tipo de operaciones europeas, como podría ser la operación EUNAVFOR

MED²³ (Arteaga y González Enríquez, 2015: 5), pudiendo generar un efecto de asimilación en un gran número de operaciones de vigilancia marítimas o con objetivos equivalentes. Sin embargo, para reforzar y clarificar los objetivos perseguidos, sería conveniente proponer una reforma del Reglamento 656/2014/UE que ampliara su ámbito de aplicación a las operaciones marítimas nacionales y a otras operaciones marítimas europeas, y que previera expresamente las circunstancias en las que se podría aplicar a las operaciones realizadas en cooperación con terceros estados.

Una primera puesta en práctica del nuevo concepto de vigilancia: la operación Tritón

La tragedia de octubre de 2013 cerca de la costa de Lampedusa, junto a la condena de Italia por parte del TEDH en el asunto Hirsi, condujo a que el Gobierno italiano pusiera en marcha una operación de búsqueda y salvamento reforzada, denominada Mare Nostrum, mediante un navío militar de gran capacidad que inició su actividad en octubre de 2013 pero que la finalizó en octubre de 2014. Mare Nostrum incluía actividades de vigilancia, salvamento, arresto de traficantes y desembarco en puertos italianos, siendo una iniciativa unilateral de Italia que perseguía un doble objetivo, humanitario y de seguridad. La operación, a pesar del éxito de haber conseguido salvar un número muy importante de vidas, recibió varias críticas de ciertos opositores, tanto por el coste que suponía (unos 9 millones de euros al mes) como por considerar que se había convertido en un factor de atracción de inmigrantes clandestinos y que incentivaba la utilización de barcos y rutas peligrosas (Carrera y den Hertog, 2015: 3 y s). Tras un arduo proceso de discusión, Italia puso fin a la operación Mare Nostrum y se acordó que Frontex coordinaría el desarrollo de una nueva operación conjunta en zonas precisas de la costa italiana, denominada operación Tritón (inicialmente llamada Frontex Plus), concebida como una operación principalmente de vigilancia y bastante menos ambiciosa que Mare Nostrum.

La operación Tritón se puso en marcha el 1 de noviembre de 2014 con un presupuesto de 2,9 millones de euros al mes y un área operativa limitada (alcanzando solo hasta 30 millas náuticas). Sin embargo, en poco tiempo y

23. Aprobada por el Consejo de Asuntos Generales el 22 de julio de 2015 (PESC 2015/778) con el objetivo de desarticular el modelo de negocio de las redes de tráfico ilícito de personas en el Mediterráneo central (entre Libia e Italia), detectando, capturando y eliminando los buques y medios que utilizan.

ante la enorme presión migratoria en las costas italianas durante la primavera y el verano de 2015, se acordó reforzar las actividades de la operación Tritón (y también de otra operación lanzada en las costas de Grecia llamada operación Poseidón), triplicando los fondos destinados a Frontex, ampliando su zona operativa²⁴, extendiendo el funcionamiento de dicha operación hasta 2016²⁵ y acordándose un incremento de la plantilla de Frontex²⁶. La novedad de la operación Tritón fue incluir no solo la función de control de la inmigración irregular, sino también la de contribuir a la búsqueda y salvamento de personas en peligro en el mar Mediterráneo, sin que tal operación limitara las responsabilidades o posibilidades de cada Estado de poner en marcha sus respectivos sistemas de vigilancia y salvamento en las zonas marítimas de control. Se intentó, pues, establecer un reparto más equitativo de responsabilidades en la dotación de medios materiales y humanos. Cabe señalar que Frontex no tiene atribuidas las funciones de búsqueda y salvamento, ni es un centro de coordinación de rescates, tan solo puede ayudar a los estados que requieran su asistencia; por otro lado, las funciones de búsqueda y rescate siguen siendo funciones altamente sensibles en relación con toda operación o iniciativa de ámbito europeo.

De acuerdo con el Reglamento 656/2014/UE, el plan operativo de la operación Tritón tuvo que ser objeto de una revisión exhaustiva para cumplir con la nueva normativa, debiendo cubrir un abanico más amplio de incidentes en el mar y un nuevo equilibrio entre el objetivo de seguridad y el objetivo de protección de las personas y de sus derechos fundamentales. El plan operativo incluye información sobre las diferentes áreas operativas y sobre las previsiones de desembarco, debiendo precisar el tipo de ayuda con la que se cuenta en el país de desembarco. También incluye el sistema de comunicación y cooperación entre los centros de coordinación nacional (CCN), los centros de coordinación internacional (CCI) y el Centro de coordinación del rescate marítimo italiano.

24. Conclusiones del Consejo conjunto de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) y Asuntos Exteriores de 20 de abril de 2015. El plan operativo de la operación Tritón se modifica para ampliar la zona de actuación (hasta 138 millas náuticas al sur de Sicilia) y para incorporar un mayor número de expertos, barcos y aviones.

25. El 7 de julio se aprobó el presupuesto rectificativo n.º 5/2015 que permitió triplicar las operaciones de Frontex en el Mediterráneo (26 millones de euros) y reforzar el número de puestos y gastos de personal correspondientes a las tres agencias más afectadas: 16 personas más en Frontex; 4 en la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO, por sus siglas en inglés) y 3 en Europol.

26. Presupuesto rectificativo (PPR) n.º 7/2015, Doc 12502/15 de 1 de octubre de 2015 del Consejo, en donde se prevé un aumento de 60 puestos de plantilla de Frontex.

En el primer informe presentado por Frontex a la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo (Comisión LIBE) en aplicación del artículo 13 del Reglamento 656/2014/UE²⁷, se indica que la operación Tritón no incluyó la posibilidad de desembarco en terceros países, sino tan solo en Italia, y que se intentó en varias ocasiones comunicar con las autoridades responsables de los servicios de vigilancia en la zona de Libia, pero que nunca se pudo conseguir respuesta o cooperación. También se señala que, como consecuencia de la existencia de normas más claras y detalladas sobre la protección de los derechos fundamentales en las operaciones conjuntas, Frontex ha podido controlar mejor la implementación del plan operativo y se han mejorado los canales de comunicación entre los diferentes centros participantes. Su conclusión es que dicha norma ha contribuido a reforzar la capacidad de salvar vidas en el mar y promover el respeto a los derechos fundamentales de los migrantes, sin perjudicar la tarea de control de las fronteras marítimas externas.

De todas formas, a pesar de que Frontex puede coordinar ciertas operaciones conjuntas y que, junto con Eurosur, constituye un instrumento que centraliza gran cantidad de información que permite proponer nuevas estrategias, no se ha conseguido acercar suficientemente las posiciones de los estados para lograr disponer de un instrumento europeo adecuado que permita actuar de forma automática y efectiva, a demanda de un Estado miembro, para salvar aquellas personas que se hallen en peligro de morir ahogados en el mar. Más allá de las mejoras en el diseño de los planes operativos y de un control más claro y efectivo de su implementación, se considera que la operación Tritón debería servir de base para crear una estructura más estable a nivel europeo, en la línea del documento de trabajo de la Comisión LIBE²⁸, que estuviera realmente basada en un reparto equitativo de cargas entre los estados miembros y permitiera responder de forma automática, rápida y efectiva a las necesidades de búsqueda y salvamento, cuando un Estado requiera ayuda, sin necesidad de crear un operativo diferente para cada operación o circunstancia en la que un Estado requiera asistencia.

27. *Frontex Annual Report on the implementation of EU Regulation 656/2014/UE of 15 May 2014 establishing rules for the surveillance of the external sea borders*, de 15 de julio de 2015 (PRES-A-COURRIER A (2015) 7897, presentado a la Comisión LIBE en la reunión de 14 de septiembre de 2015).

28. LIBE Committee. *Working Document on Article 80 TFUE - Solidarity and fair sharing of responsibility, including search and rescue obligations (INI report on the situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration)*, 15 de julio de 2015.

Conclusiones

En una época dotada de avanzada tecnología pero de falta de liderazgo político y ético ante grandes tragedias o situaciones de emergencia, solo parece que sea posible adoptar medidas reactivas, puntuales y poco ambiciosas; sin embargo, persiste la necesidad de hallar respuestas comunes y estables ante retos complejos. El contexto actual requiere visión de futuro y mayor reparto tanto de las responsabilidades de control como de las humanitarias entre la Unión y sus estados.

El Reglamento 656/2014/UE clarifica una serie de obligaciones vinculadas al cumplimiento de normas de derecho internacional marítimo y al respeto de los derechos fundamentales, reflejando un nuevo balance entre la necesidad de prevenir las migraciones clandestinas y la necesidad de garantizar la seguridad y protección de los refugiados y de aquellas personas en peligro de perder su vida en

Se ha ampliado la noción europea de vigilancia en las fronteras marítimas externas; ello permite incluir las funciones de búsqueda y salvamento que puedan surgir durante una operación conjunta coordinada por Frontex.

el mar. Se trata de una respuesta que refuerza el compromiso de la Unión y de sus agencias con la protección de los derechos humanos, pero que sigue exigiendo mayor esfuerzo y corresponsabilidad por parte de los estados miembros.

A pesar de que el ámbito de aplicación de dicho Reglamento se limite a las operaciones conjuntas coordinadas por Frontex, se considera que va a tener un efecto de asimilación en las operaciones nacionales y europeas marítimas, al contener y codificar normas de derecho marítimo internacional y al integrar la jurisprudencia europea relativa al principio de *non-refoulement*. Sin embargo, sería preferible proponer una reforma legislativa que ampliara el ámbito de aplicación de dicho Reglamento, cubriendo las operaciones de vigilancia marítima desarrolladas por los estados, por la UE y la posibilidad de aplicarlo a las intercepciones de buques en aguas territoriales de terceros países que cumplan unos requisitos de protección de derechos fundamentales similares, cuando deriven de una operación de cooperación con dicho Estado.

La función operativa de vigilancia y gestión de las fronteras marítimas externas en el Mediterráneo, que es competencia de cada Estado miembro, se ha reforzado en caso de necesidad de asistencia, mediante las operaciones conjuntas coordinadas por Frontex que ahora incluyen las funciones de búsqueda, salvamento y desembarco previstas en el Reglamento 656/2014/UE a partir de una noción europea más amplia de la función de vigilancia. Ello comporta que el diseño de cada plan operativo incluya todas las consecuencias de un eventual rescate y refleje el reparto de responsabilidades entre el Estado de acogida, Frontex y los demás estados miembros participantes o incluso terceros estados.

Las operaciones conjuntas ayudan, complementan e incentivan la cooperación, pero no sustituyen las operaciones de búsqueda y rescate nacionales. Se considera conveniente proponer la creación de un mecanismo más estable y vinculante que permita atender con rapidez eventuales situaciones de emergencia o de solicitud de ayuda por un Estado miembro. Ello debe quedar vinculado a un sistema de reparto equitativo de responsabilidades que permita dotarse de medios materiales y de recursos humanos en futuras operaciones que puedan requerir asistencia en zonas geográficas especialmente sensibles.

Actualmente, el mecanismo de cooperación existente es facultativo y los estados responden de la forma que consideren conveniente a las llamadas de medios humanos y materiales que hace Frontex. Por ello se propone la creación de un mecanismo europeo que, en caso de necesidad, sea rápido y efectivo. Un mecanismo que incluya las operaciones de búsqueda y salvamento con el objetivo de reducir la cantidad de muertes de personas que intentan cruzar el Mediterráneo.

A pesar de todos los sistemas avanzados de control e información que se crean, la respuesta humanitaria, tanto a nivel estatal como europea, sigue siendo tímida, temerosa y reactiva. Por ello, cada nueva tragedia sobre personas fallecidas en el Mediterráneo reabre el debate sobre las obligaciones morales y humanitarias de la Unión y de sus estados.

Referencias bibliográficas

- Arteaga, Félix y González Enríquez, Carmen. «La respuesta militar a la crisis migratoria del Mediterráneo». *ARI* 40/2015 (22 de julio de 2015) (en línea) http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari40-2015-arteaga-gonzalez-enriquez-respuesta-militar-crisis-migratoria-mediterraneo
- Carrera, Sergio y den Hertog, Leonhard. «Whose Mare? Rule of law challenges in the field of European border surveillance in the Mediterranean». *CEPS paper*, n.º 79 (enero de 2015) (en línea) <https://www.ceps.eu/publications/whose-mare-rule-law-challenges-field-european-border-surveillance-mediterranean>
- Di Filippo, Marcello. «Irregular migration across the Mediterranean Sea: problematic issues concerning the International rules on safeguard of life at Sea». *Paix et Sécurité Internationales*, n.º 1 (2013) p. 53-76.
- Klepp, Silja. «A contested Asylum System: The European Union between Refugee Protection and Border Control in the Mediterranean Sea». *European Journal of Migration and Law*, vol. 12, n.º 1 (2010), p. 1-21.

- Mungianu, Roberta. «Frontex: Towards a Common Policy on External Border Control». *European Journal of Migration and Law*, n.º 15 (2013), p. 359-385.
- Oberoi, Pia y Taylor-Nicholson, Eleanor. «The Enemy at the Gates: international Borders, Migration and Human Rights». *Laws*, vol. 2, n.º 3 (2013), p. 169-186 (en línea) <http://www.mdpi.com/2075-471X/2/3/169>
- Papastavridis, Efthymios. «Fortress Europe” and FRONTEX: Within or Without International Law?». *Nordic Journal of International Law*, n.º 79(2010), p. 79-102.
- Peers, Steve. «New EU rules on maritime surveillance: will they stop the deaths and push-backs in the Mediterranean?». *Statewatch* (2014).
- Santos Vara, Juan. «The External Activities of AFSJ Agencies: The Weakness of Democratic and Judicial Controls». *European Foreign Affairs Review*, n.º 20 (2015), p.118-136.
- Townsend, Jacob y Oomen, Christel. *Before the boat: Understanding the migrant journey*. Bruselas: Migration Policy Institute Europe, 2015.
- Unisis-VVAA. «Study on the feasibility of the creation of a European System of Border Guards to control the external borders of the Union». *Final Report*. DG Home. European Commission (16 de junio de 2014) (en línea) <http://statewatch.org/news/2014/nov/eu-com-dg-hm-border-guards-study.pdf>

El control de la inmigración irregular en España: compromisos y desarrollos

Irregular immigration control in Spain: commitments and developments

Javier A. González Vega

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Oviedo. jvega@uniovi.es

Resumen: Esta contribución realiza un examen crítico de los desarrollos más recientes producidos en la práctica española en relación con el control de la inmigración irregular. Se analizan tanto los compromisos gestados en el marco del proceso de integración europea y sus implicaciones relacionadas con el control de las fronteras exteriores, como los desarrollos convencionales y «paraconvencionales» (acuerdos no normativos, memorandos de entendimiento, etc.) concluidos por España y orientados al control de los flujos de personas. En este orden, el examen incide igualmente en las obligaciones internacionales de España en materia de derechos humanos y aborda finalmente los desarrollos internos más recientes, tanto las modificaciones legislativas aprobadas o en curso como la práctica administrativa. Asimismo, se valora críticamente la congruencia de este conjunto de desarrollos y se analizan episodios como las «devoluciones en caliente», abordados a la luz de los parámetros precedentes.

Palabras clave: control migratorio, tratados internacionales, acuerdos no normativos, Unión Europea, España, derechos humanos

Abstract: This paper makes a critical examination of the most recent developments in Spanish practice relating to the control of irregular immigration. It analyses the commitments being made in the framework of the European integration process and their implications for the control of external borders as well as the agreements concluded by Spain – treaties and non-binding agreements (memorandums of understanding, etc.) – aimed at controlling flows of people. In this context, the article also gives attention to Spain's international obligations on human rights taking its impact on the issue and the most recent internal developments into account – both in legislative changes approved and those being enacted as administrative practice. In light of the foregoing, a critical assessment of these developments and events (e.g. "hot returns") is submitted.

Key words: migratory control, treaties, memoranda of understanding, European Union, Spain, human rights.

El presente trabajo se inscribe en el marco del proyecto «Hacia un modelo migratorio europeo: la movilidad de personas conforme a su estatuto en la UE», ref. DER2013-44950-R, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

Introducción: la tensión entre derechos humanos y controles migratorios

La tensión entre el control de las fronteras y el respeto de los derechos humanos de los migrantes constituye una situación recurrente en el panorama internacional. Basta para confirmarlo el episodio planteado a raíz de la grave crisis que ha venido afectando al Mediterráneo central en el último año y medio, agravada en los últimos meses de 2015. En este sentido, debe recordarse que una de las medidas propuestas por la Alta Representante de la UE, Federica Mogherini, en los recientes debates desarrollados en el seno del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas –si bien dictada por supuestos móviles «humanitarios»¹– persigue la destrucción de los buques y facilidades portuarias empleados por las redes criminales implicadas en el tráfico de personas, aunque al evidente precio de vulnerar los derechos humanos, particularmente de los propios migrantes². Frente a lo anterior, es evidente la tendencia en el derecho internacional a garantizar el respeto de los derechos humanos al abordar la regulación de las migraciones internacionales, tratando de evitar prácticas y comportamientos que atentan contra el disfrute de esos derechos, si bien este proceso se afirma con evidentes dificultades dadas las competencias discrecionales que poseen los estados al abordar la materia (Díaz Barrado, 2012: 33). En tal sentido, conviene destacar la reciente conclusión de los trabajos desarrollados por la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas en relación con la materia al abordar el tema de la expulsión de extranjeros, en donde se hace especial hincapié en la necesidad de garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas afectadas por estos procedimientos (Doc. NU/A/69/10).

En el caso español, en el que se va a centrar la presente contribución, la situación resulta poco satisfactoria, toda vez que las medidas acordadas para enfrentar el fenómeno de la inmigración irregular han puesto en ocasiones

-
1. En concreto, en la reunión desarrollada en el seno del Consejo de Seguridad el 11 de mayo de 2015, Federica Mogherini afirmaba: «Creo que estamos preparados para afrontar los desafíos que nos afectan a todos y para hacerlo no solo desde una perspectiva securitaria, *sino en primer lugar y sobre todo desde una perspectiva humanitaria*» (véase UN Doc. S/PV.7439, p. 4. Traducción propia. Énfasis en cursiva añadido). Sobre el desarrollo de la sesión y las cuestiones allí planteadas, véase Cadin, 2015: 369-370.
 2. Pues, como se ha recordado, las medidas propuestas conllevarían no solo la destrucción de bienes sin respetar el principio de la tutela judicial efectiva, sino ante todo el riesgo de la pérdida de vidas de los propios migrantes en condiciones absolutamente arbitrarias (Carella, 2015).

de manifiesto, en su decurso, un escaso respeto por las exigencias derivadas del respeto por parte de del Estado español de las obligaciones en materia de derechos humanos establecidas en la Constitución Española y garantizadas a través de numerosos tratados internacionales. Resulta especialmente paradójico que sean precisamente acuerdos internacionales concluidos por España el cauce a través del cual han venido a concretarse prácticas atentatorias contra los derechos humanos más elementales. Parece por ello pertinente que dediquemos nuestra atención a la cuestión. En el examen que seguirá, no obstante, también consideraremos las medidas acordadas en el seno de la UE, ya que en el marco de la denominada política común en materia migratoria encauzan y condicionan las medidas adoptadas al respecto por parte de España.

Los instrumentos internacionales de control migratorio en la práctica española

Los instrumentos internacionales desarrollados por España para encarar el control de los flujos migratorios se incardinan en el marco de la política migratoria desplegada por la Unión Europea y, particularmente, en la acción exterior impulsada por esta. No obstante, existe un amplio margen para la acción del Estado español, lo que explica la existencia de un conjunto heterogéneo de desarrollos de naturaleza concertada promovidos por España con tal finalidad.

Los desarrollos de la «política migratoria» de la UE relativos a la inmigración irregular y su incidencia en España

Pese a que la actual Unión Europea se sustenta fundamentalmente en la libertad migratoria –el derecho de las personas a la libre circulación y residencia– es sabido que esta es objeto de notables limitaciones por lo que respecta a las personas que no son ciudadanos de la Unión o no se benefician de alguno de los estatutos que diferentes acuerdos –desde el ya lejano Acuerdo de Asociación con Turquía en 1964– han ido configurando. En todo caso, tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en 1999 se atribuyó una competencia genérica a la Unión para abordar toda serie de cuestiones en relación con la gestión de la

política migratoria³; en tal sentido dispone el actual artículo 79 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) que: «La Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas».

Tales previsiones, no obstante su designio global, distan de conformar una auténtica política común en materia migratoria (González Vega, 2008a: 1.562). Al mismo tiempo encierran una indudable tensión entre objetivos tan dispares como son, de un lado, la gestión eficaz de los flujos migratorios y la lucha contra la inmigración ilegal, y de otro, el trato equitativo de los nacionales de terceros estados con residencia legal en el territorio de los estados miembros, máxime si se tiene presente que el conjunto de medidas susceptibles de adoptarse en consonancia con ellos deben acomodarse a las exigencias derivadas del respeto de los derechos humanos garantizados tanto por el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) como por la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión (CDFUE) (Groenendijk, 2014: 325). En todo caso, a esta idea responde un desarrollo especialmente significativo como es la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (DO L 348, p. 98).

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se abrieron notables expectativas acerca del futuro despliegue de la denominada política común en materia de inmigración. Respecto a su vertiente exterior, su desarrollo ulterior, sin embargo, ha tendido a reducir significativamente las esperanzas puestas en ella; de hecho, las acciones desplegadas desde entonces por la UE se han inclinado –en el mejor de los casos– a «replicar» los esquemas desarrollados con anterioridad por los estados miembros. En este sentido, resulta ilustrativo que los acuerdos bilaterales en materia migratoria concluidos en su día –entre otros, por España– con algunos estados (sobre los que incidiremos más adelante) se encuentran en el origen de las limitadas «asociaciones de movilidad» planteadas por la UE, sin que estas –dado su carácter de meros instrumentos de orientación– hayan tenido por efecto

3. No quiere ello decir que no existieran con anterioridad acciones de la UE orientadas a tal objetivo, solo que, en particular en lo que aquí interesa, en materia de readmisión de inmigrantes irregulares, su incremento tras el Tratado de Amsterdam puede calificarse de exponencial: a título de ejemplo, las cláusulas de readmisión insertas en acuerdos concluidos por la UE pasaron de 5 en 1999 a 102 en 2007 (Roig y Huddleston, 2007: 371).

la sustracción de la competencia, que en esta materia siguen manteniendo los estados miembros. Y es que, como se ha advertido, estos siguen demostrando su preferencia por el mantenimiento de una cooperación estrictamente bilateral, relegando a la Comisión al papel de mera financiadora de iniciativas puntuales (Papagianni, 2013: 293-294). La cuestión, en último término, tiene que ver con el hecho de que las competencias en manos de la Unión en el ámbito migratorio no son exclusivas, sino compartidas con los estados miembros, hecho que genera un auténtico círculo perverso a la hora de plantearse toda tentativa de actuación por parte de la UE, pues las competencias en manos de los estados tienden a ser utilizadas por estos con el fin de encauzar en un marco estrictamente bilateral las acciones para contener la inmigración irregular, lo que desincentiva el interés de los estados de origen de la misma por abordar una cooperación con la UE que resultaría a todas luces ineficaz⁴.

Como resultado, al margen de proclamaciones retóricas, la «política migratoria» de la UE se ha limitado en los últimos años a adoptar medidas meramente reactivas, dictadas en buena parte por preocupaciones de orden securitario: su núcleo se halla en el control de las fronteras exteriores, pero sin haberse visto acompañado –pese a su proclamación como valores fundamentales de la Unión– de la adopción de garantías tangibles en materia de protección de los derechos humanos. Ello es particularmente evidente si se repara en las mencionadas asociaciones de movilidad: dejando de lado su carácter prácticamente anecdótico (por insignificantes), y pese a su alardeado enfoque global, estas asociaciones siguen estrechamente el legado de las medidas represivas unilaterales adoptadas con anterioridad por los estados miembros para encarar el fenómeno de la inmigración irregular. Al mismo tiempo, desde una relación de patente

Al margen de proclamaciones retóricas, la «política migratoria» de la UE se ha limitado en los últimos años a adoptar medidas meramente reactivas, dictadas en buena parte por preocupaciones de orden securitario.

4. Destaquemos, de un lado, la feracidad de la práctica convencional desarrollada por el conjunto de los estados miembros de la UE para encarar la lucha contra la inmigración irregular: 15 acuerdos de readmisión operativos en 1990 frente a los 2.004 existentes en 2000, implicando en este último caso a 58 terceros estados (Roig y Huddleston, 2007: 371). De otro, un buen ejemplo de la indudable eficacia de esta práctica convencional desplegada por los estados miembros –que no por la UE– es la práctica italiana, en donde el incremento o reducción de los cupos migratorios concedidos a terceros estados se gradúa en atención a su nivel de cooperación con Italia en materia de readmisión y lucha contra la inmigración irregular (García Andrade, 2013: 273). La práctica española parece responder a premisas similares.

desigualdad, imponen un conjunto de reglas que los estados «asociados» se ven constreñidos a observar, desplazando hacia estos últimos la responsabilidad en el control de las fronteras exteriores de la UE, sin crear en verdad auténticas oportunidades para favorecer el desarrollo de cauces legales para la inmigración hacia Europa, ni abandonar los esquemas prefigurados por los instrumentos bilaterales diseñados por los estados miembros –que siguen plenamente vigentes–. Por todo ello, no debe extrañar la reducida eficacia de estas asociaciones (ibídem: 295-296).

En el marco de la política migratoria, debe concederse una especial atención a la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los estados miembros de la Unión (Frontex). Y es que el reforzamiento de la dimensión securitaria confiada a esta agencia de la UE –junto con la creciente implicación en sus tareas de Europol, concebida inicialmente para combatir la delincuencia organizada– ha trastocado su enfoque inicial en relación con la gestión de los flujos migratorios; hasta el punto de que este enfoque se concibe hoy en día fundamentalmente orientado a prevenir a ultranza la arribada de migrantes al espacio europeo, al precio de vulnerar sistemáticamente los derechos humanos de los migrantes (Atak y Crépeau, 2014: 597)⁵. En otro orden de cosas, no debemos pasar por alto las implicaciones que conlleva el desarrollo del operativo comandado por Frontex en lo que respecta a España, pues el establecimiento de una red internacional de comunicación, el despliegue de patrullas o el mantenimiento de un Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE) han tenido como consecuencia el establecimiento de un control muy estricto sobre los flujos migratorios con dirección al Estado español, propiciando al mismo tiempo el desarrollo de un operativo de carácter humanitario –de naturaleza paliativa– que concretiza y justifica la frontera euroafricana (Andersson, 2011: 107).

Los acuerdos concluidos por España en materia de control migratorio: la precariedad del marco normativo

Tal y como hemos destacado previamente (González Vega, 2009: 104), los desarrollos convencionales españoles en materia migratoria constituyen un fenómeno reciente en el tiempo. Solo desde hace poco más de 20 años España ha procedido a la celebración de acuerdos internacionales en esta materia; no obstante,

5. Una cuestión de no menor importancia se cifra en el escaso control democrático de Frontex y su perfectible ejecutoria en materia de derechos humanos (Santos Vara, 2015: 124).

los resultados han sido modestos, caracterizados por su notable heterogeneidad y afectados por numerosas incidencias tanto en lo referente a su concepción como a su aplicación. De hecho, resulta exagerado tildar de política convencional lo que no han sido sino manifestaciones reactivas, dictadas por la necesidad o el oportunismo, en lógica con el «modelo barato» de gestión migratoria que ha venido caracterizando este país (González Enríquez, 2009: 156). En realidad, un conjunto numeroso de acuerdos se han centrado en regular estrictamente el proceso de readmisión de personas en situación irregular, asumiendo los contratantes la responsabilidad de readmitir a los individuos procedentes de su territorio. De entre estos acuerdos destacan ciertamente los concluidos con estados miembros de la UE, estados entonces asociados a ella –algunos hoy miembros de pleno derecho– así como estados de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC)⁶. Junto a ellos se sitúan los concluidos con estados del Magreb: es el caso del Acuerdo de 13 de febrero de 1992 concluido entre el Reino de España y el Reino de Marruecos relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente o del Protocolo entre el Gobierno de España y el Gobierno de la República Argelina Democrática y Popular sobre circulación de personas, de 31 de julio de 2002, así como los concluidos específicamente en materia de readmisión entre el Reino de España y la República de Guinea-Bissau de 7 de febrero de 2003, o entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania de 1 de julio de 2003. Finalmente, en razón de sus especificidades, por afectar a menores no acompañados, deben añadirse: el Acuerdo entre Rumanía y España sobre cooperación en el ámbito de la protección de los menores de edad rumanos no acompañados en España, su repatriación y lucha contra la explotación de los mismos, hecho en Madrid el 15 de diciembre de 2005; el Acuerdo entre el Reino de España y la República de Senegal sobre cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración de menores de edad senegaleses no acompañados, su protección, repatriación y reinserción, de 5 de diciembre de 2006, y el Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos sobre cooperación en el ámbito de la prevención de la inmigración ilegal de menores, su protección y su retorno concertado, hecho en Rabat el 6 de marzo de 2007⁷.

En una óptica distinta se sitúan los acuerdos sobre flujos migratorios laborales, dado que en ellos se busca establecer una migración ordenada entre las partes. La práctica española se caracteriza por un desarrollo extremadamente limitado de esta figura, ceñido hasta la fecha a cinco acuerdos relativos a la

6. Para un análisis pormenorizado de estos exponentes, véase González Vega, 2009: 104-106.

7. Para un análisis de este conjunto de desarrollos, véase Trinidad Núñez, 2010: 239-274.

regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales concluidos con: Colombia, el 21 de mayo de 2001; Ecuador, el 29 de mayo de 2001; República Dominicana, el 17 de diciembre de 2001; Mauritania, el 25 de julio de 2007 y Ucrania, el 12 de mayo de 2009. A ellos cabría añadir, pese a su tenor más específico, el Acuerdo sobre mano de obra entre España y Marruecos de 25 de julio de 2001. A una orientación diferente responden un conjunto de acuerdos concluidos con estados del África Subsahariana, dado que en ellos se aborda genéricamente el fenómeno migratorio. Es el caso del Acuerdo Marco de Cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Gambia, de 9 de octubre de 2006; del Acuerdo de Cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Guinea, de idéntica fecha; del Acuerdo Marco de Cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Malí, de 3 de enero de 2007;

Si resulta llamativo el carácter reducido de la política convencional desarrollada por España, más sorprendente es el hecho de la precariedad que caracteriza a buena parte de sus desarrollos.

la República de Guinea-Bissau, hecho en Bissau el 27 de enero de 2008 y Canje de Notas de fechas 11 de julio y 29 de septiembre de 2008 efectuando rectificaciones, y por último, del Acuerdo Marco entre el Reino de España y la República de Níger en materia de inmigración, hecho en Niamey el 10 de mayo de 2008.

Finalmente, ha de destacarse que el marco convencional no estaría completo de no mencionarse otros instrumentos que, bajo rúbricas diversas, encuentran entre sus objetivos la regulación de cuestiones vinculadas con los flujos migratorios: es el caso paradigmático de los acuerdos suscritos en materia de lucha contra la delincuencia y en los cuales se aborda específicamente como uno de sus fines «la lucha contra la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos». Este es el caso del Convenio entre los Gobiernos del Reino de España y de la República de Senegal sobre cooperación en materia de lucha contra la delincuencia, hecho *ad referendum* en Dakar el 5 de diciembre de 2006. Ahora bien, si resulta llamativo el carácter reducido de la política convencional desarrollada por España, más sorprendente es el hecho de la precariedad que caracteriza a buena parte de los desarrollos expuestos. Por de pronto, los pomposamente denominados acuerdos de cooperación o acuerdos marco de cooperación –que como hemos visto tienen entre sus destinatarios básicamente a estados de África Subsahariana (y son potencialmente el punto de origen o tránsito de buena parte de los flujos

migratorios irregulares con destino a España)⁸– son acuerdos carentes de bases jurídicas firmes: de un lado, porque siendo algunos de ellos acuerdos marco, requerirían en puridad para su adecuada aplicación de los acuerdos internacionales administrativos correspondientes de desarrollo –por emplear las nuevas categorías recogidas en la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (BOE n.º 288, 28 de noviembre de 2015)–; de otro, porque muchos de los acuerdos en causa –con la salvedad de los concertados con Cabo Verde y Níger– no han entrado formalmente en vigor limitándose hasta la fecha a proceder a su aplicación provisional⁹.

De hecho, el que buena parte de tales acuerdos se sustenten hasta ahora en su simple aplicación provisional da pistas acerca de su naturaleza real, pues provistos de anexos en materia de readmisión de personas, facilitan el desarrollo expeditivo de procedimientos de repatriación, como revela por ejemplo el ya mencionado acuerdo con Gambia. Pero además, las escasas garantías asociadas con el procedimiento de la aplicación provisional, por otra parte, cobran una dimensión aún más preocupante cuando el procedimiento tiende a prolongarse como cauce para la aplicación de las disposiciones del acuerdo, desafiando unas exigencias mínimas de seguridad jurídica¹⁰. En tal sentido, resulta llamativa la práctica hispano-marroquí. De un lado, el acuerdo de mano de obra de 2001 fue objeto de aplicación provisional a lo largo de cuatro años, posibilitando durante ese período su suspensión por España con ocasión de la «crisis de Perejil» (2002)¹¹; de otro, el mencionado acuerdo de readmisión de 1992 ha sido objeto de aplicación

8. No desconocemos que en la retórica oficial algunos de estos acuerdos han sido tildados de «acuerdos de segunda generación» so pretexto de abordar la materia migratoria «de un modo integral y coherente» (Pérez González, 2008: 146). En la práctica, sin embargo, se trata de desarrollos puntuales y aislados que respondieron a una estrategia pronto abandonada –Plan África– dictada por el afán de contener la presión migratoria puesta de manifiesto a raíz de la «crisis de los cayucos» (2006).

9. El fenómeno de la aplicación provisional es un auténtico estigma que caracteriza a buena parte de estos desarrollos, bien entendido que no suele ser el Estado español el responsable de ello pues tramita con prontitud su autorización parlamentaria preceptiva. En todo caso, según nuestros datos, siguen siendo objeto de aplicación provisional los acuerdos con Ecuador (14 años), Mauritania (8 años), Gambia (8 años y medio), Guinea (8 años), Malí (7 años) y Guinea-Bissau (6 años y medio).

10. La cuestión de la conveniencia de arbitrar límites temporales para este mecanismo fue planteada por los grupos de la oposición en el curso de la elaboración de la reciente Ley 25/2014, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, aunque lamentablemente desechada por la mayoría gubernamental (Andrés Sáenz de Santa María, 2014: 68).

11. Véase Marrero Rocha, 2005: 430. El tratado entró finalmente en vigor el 1 de septiembre de 2005 (BOE n.º 114, 13 de mayo de 2005).

provisional durante el período llamativamente prolongado de veinte años, con la lógica consecuencia de que durante dicho período «su observancia» se ha visto afectada por constantes conflictos entre ambos estados¹².

Finalmente, deben mencionarse las escasas previsiones que tienen los acuerdos mencionados en materia de protección de los derechos humanos de las personas afectadas por estos instrumentos regulatorios. Ciertamente es que algunos de los acuerdos contienen referencias específicas sobre el particular, como ejemplifica el mencionado protocolo hispano-argelino al disponer en su artículo 8 que: «El presente Protocolo se celebra en el estricto respeto de los compromisos suscritos en materia de protección de los derechos humanos y no afectará a las obligaciones derivadas de los Acuerdos y Convenciones Internacionales concluidos por las Partes». No obstante, frente a tales previsiones conviene confrontar el silencio que guardan la práctica totalidad de los acuerdos, tanto el polémico acuerdo hispano-marroquí de 1992 como el conjunto de los suscritos con los países del África Subsahariana¹³.

Los acuerdos internacionales no normativos en materia migratoria concluidos por España: el «lado oscuro» de la acción exterior en cuestiones de inmigración

El examen de la política exterior en materia migratoria desarrollada por España, sin embargo, no quedaría completo si no tomamos en consideración otros desarrollos menos conocidos, pero profusamente empleados por parte de las autoridades del país para encarar el fenómeno. Su opacidad nos llevó en su momento a hablar de un «lado oscuro de la política migratoria española» (González Vega,

12. En efecto, el tratado era aplicado provisionalmente desde el 13 de febrero de 1992, fecha de su firma, conforme a lo dispuesto en su artículo 16. El Acuerdo autorizado por las Cortes Generales en 1992 no fue ratificado por Marruecos hasta junio de 2012, entrando formalmente en vigor el 21 de octubre de 2012 (BOE n.º 299, 13 de diciembre de 2012), ¡más de 20 años después! En el ínterin, Marruecos había declinado en numerosas ocasiones dar cumplimiento a lo en él establecido —en ocasiones arguyendo su falta de vigencia (así ocurrió durante la «crisis de Melilla de 2005»)–, ignorando igualmente las garantías que a los afectados concede la propia legislación marroquí (Burgos Goye, 2014: 312-313; González García, 2006: 275).

13. Con todo, ha de advertirse que se han abandonado las controvertidas referencias que figuraban en iniciales acuerdos —por ejemplo, art. XIX.1 del Acuerdo en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Guinea-Bissau de 7 de febrero de 2003, BOE n.º 74, 27 de marzo de 2003; art. XXIII.1 del Acuerdo en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Mauritania, BOE n.º 185, 4 de agosto de 2003–, en los que se contemplaba el compromiso de las partes contratantes de no recurrir a la tortura (González Vega, 2009: 106-107).

2009: 118). Con ello nos referimos al conjunto de acuerdos bilaterales concertados por España –particularmente durante la pasada década– bajo diferentes denominaciones (declaraciones conjuntas, memorandos de entendimiento, etc.) y a través de los cuales ha venido «gestionando» en la práctica buena parte de las cuestiones asociadas con la regulación de los flujos migratorios, incluidos obviamente los procedimientos de readmisión de inmigrantes irregulares.

Comencemos advirtiendo que estos exponentes ni siquiera constituyen formalmente desarrollos convencionales; esto es, no son siquiera tratados internacionales: se trata –todo lo más– de meros acuerdos internacionales no normativos, de acuerdo con la terminología acogida en la ya mencionada Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de tratados y otros acuerdos internacionales; por consiguiente, sus disposiciones carecen de eficacia jurídica vinculante. Por otra parte, el conocimiento preciso de estas manifestaciones plantea notables dificultades, pues hasta el momento muchas de ellas permanecen en la confidencialidad; de hecho, solo en ocasiones es posible percibir su «rastros» con ocasión de la «publicidad selectiva» que de las mismas se ofrece con motivo de su conclusión –difusión que no es óbice para mantener oculto su contenido–. Resulta pues arriesgado establecer de qué tipos de compromisos hablamos, así como su real contenido y vigencia. Con todo, cabe mencionar que a esta categoría corresponden, entre otros: i) el Acuerdo administrativo entre España y Marruecos sobre trabajadores de temporada, firmado en Madrid el 30 de septiembre de 1999 –superado aparentemente por la posterior conclusión del ya mencionado Tratado hispano-marroquí sobre mano de obra de 2001–; ii) el Memorandum de entendimiento entre el Reino de Marruecos y el Reino de España sobre repatriación asistida de menores no acompañados, de 23 de diciembre de 2003 –sustituido también por el instrumento jurídicamente vinculante posterior de 2007 ya citado–, y iii) los «memorandos de entendimiento» para luchar contra la inmigración ilegal, concluidos entre España y Ghana, de 7 de diciembre de 2005; entre España y Senegal, de 24 de agosto de 2006, o entre España y Malí, de enero de 2007. A estos últimos deberían sumarse, por otra parte, acuerdos de naturaleza similar concluidos –con ocasión de la «crisis de los cayucos» en el verano de 2006– con Angola y Camerún y evocados por el entonces ministro de Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, con ocasión de una comparecencia en la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados¹⁴. Por otra parte, ha de consignarse la existencia de lazos de cooperación en materia policial para la lucha contra la inmigración

14. Para más información sobre ello, véanse Asín Cabrera, 2008: 173; González Vega, 2009: 112, 118 y 120.

irregular entre España y algún otro Estado como Nigeria, aunque no consta el marco con arreglo al cual se desarrolla la misma¹⁵.

Ha de destacarse, empero, que en otras ocasiones la más absoluta reserva ha acompañado la elaboración de estos acuerdos, dada la impopularidad que generan las medidas de repatriación contempladas en el seno de las sociedades de origen o tránsito de los flujos migratorios. En este orden, baste recordar que los intentos de España por dotar de un marco jurídicamente vinculante al acuerdo concluido con Senegal en 2006 se encontraron con un frontal rechazo por parte de dicho Estado, al negarse a asumir las exigencias en materia de readmisión de los no nacionales (Roig y Huddleston, 2007: 378). Pese a lo anterior, la vitalidad y la eficacia de estas manifestaciones «paraconvencionales» de incierto contenido no han de ser minimizadas; en este sentido, resulta sumamente ilustrativo que un alto mando de la Guardia Civil, responsable a la sazón de la lucha contra la inmigración irregular en el archipiélago canario, se refiriera en su momento a los importantes logros cosechados en la materia «a través de la presión en origen», merced al «apoyo fundamental de los países ribereños con los que España tiene firmados memorandos de entendimiento en materia de cooperación policial» (Vélez Alcalde, 2008: 6).

Los compromisos en materia de derechos humanos y su compatibilidad con el control migratorio

Estos últimos exponentes son reveladores de los riesgos que conlleva una regulación en materia de control migratorio desarrollada por el poder ejecutivo y planteada al margen de todo control parlamentario –exigible constitucionalmente, por mor de lo dispuesto en el artículo 94.1c) de la Constitución Española– y de las posibles quiebras que su implementación puede reportar desde la perspectiva del respeto de los derechos humanos.

15. En concreto el Ministerio español de Asuntos Exteriores publicita la existencia de esta colaboración así como del desarrollo de un proyecto con la policía nigeriana para concienciar a la población de los riesgos de la inmigración irregular (MAEC, 2015: 6 y 7). Sin embargo, no se ofrece ninguna noticia sobre el Acuerdo de inmigración entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la República Federal de Nigeria, de 12 de noviembre de 2001, que llegó a ser autorizado por las Cortes Generales en el año 2002.

La exigencia del respeto de los derechos humanos en el marco de la política migratoria

Así, a modo de ejemplo, al amparo de los memorandos de entendimiento concluidos con Mauritania en materia de control migratorio, se hizo factible que, desde el año 2007, unidades policiales de España desarrollaran actuaciones en territorio mauritano con objeto de proceder a la identificación y expulsión de ciudadanos de terceros países en tránsito hacia España, retenidos allí y sometidos a un régimen de incomunicación y privación de libertad en abierta violación de las normas internacionales en materia de protección de los derechos humanos obligatorias para España. El asunto tiene una indudable importancia, pues los intentos por «alejar» tan cuestionables prácticas del territorio español no supone en sí mismo exonerar al Estado del cumplimiento de ciertas garantías básicas en relación con la libertad y la dignidad de los migrantes –incluido el «principio de no devolución» en el caso de los potenciales solicitantes de asilo– establecidas tanto por la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR, por sus siglas en inglés), el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) o la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE).

En efecto, en tal sentido ha de advertirse que las obligaciones que en materia de derechos humanos imponen este conjunto de instrumentos internacionales –todos ellos obligatorios para el Estado español– se establecen sobre la base del ejercicio de la «jurisdicción efectiva» –esto es, el control– que ejercen en su caso las autoridades españolas sobre dichas personas, sin parar mientes en el hecho de que tales actuaciones tengan o no lugar en el territorio del Estado, por lo que la consiguiente responsabilidad de España en el caso de tales actuaciones «extraterritoriales» realizadas por los órganos policiales españoles está fuera de toda duda. En este orden, ha de recordarse que tanto la jurisprudencia internacional como los órganos de control en materia de protección de los derechos humanos han insistido en este planteamiento (González Vega, 2008b) y si bien, en el marco del CEDH, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha mantenido una actitud más ambigua, recientemente el Tribunal de Estrasburgo –a propósito precisamente de un supuesto control extraterritorial sobre flujos migratorios– ha tenido ocasión de recordar la absoluta exigencia de respetar tales compromisos, por mucho que las medidas de control pretendieran realizarse fuera del territorio estatal.

Las obligaciones que en materia de derechos humanos imponen este conjunto de instrumentos internacionales se establecen sobre la base del ejercicio de la «jurisdicción efectiva» –esto es, el control– que ejercen en su caso las autoridades españolas sobre dichas personas.

Conviene destacar que en la decisión a la que nos referimos –Sentencia TEDH (Gran Sala), de 23 de febrero de 2012, caso Hirsi Jamaa y otros contra Italia, demanda n.º 27765/09– la cuestión que se planteaba era la licitud de las medidas de expulsión acordadas por Italia hacia Libia, al amparo de los acuerdos de readmisión vigentes entonces entre ambos estados; en concreto, los inmigrantes irregulares habían sido recogidos por una patrullera italiana en alta mar, siendo a continuación devueltos a Libia, de donde habían partido. En el caso, el Tribunal consideró que las medidas de expulsión acordadas suponían una violación de los derechos garantizados por el CEDH, por cuanto Italia era el Estado que ejercía un control efectivo sobre esas personas, y al proceder de esa manera había vulnerado su derecho a recibir una eventual protección internacional –no se les permitió la posibilidad de solicitar asilo o refugio en Italia–, se acordó una medida de expulsión colectiva –con la consiguiente falta de garantías y en contra de lo preceptuado en el Protocolo número 4 al CEDH– y se permitió que esas personas fueran sometidas a tratos inhumanos o degradantes –en contra de lo previsto en el artículo 3 del Convenio– al ser trasladadas a las instalaciones de detención de inmigrantes, bajo la autoridad del Gobierno libio, todo ello en abierta contradicción con las obligaciones asumidas por Italia en el marco del Convenio europeo y sin que sirviera de excusa el hecho de que las personas no se hallaban formalmente en territorio italiano.

Son evidentes las implicaciones que se derivan de esta sentencia en relación con la gestión de los flujos migratorios irregulares en España. En efecto, como se destacaba lúcidamente a propósito de esta decisión, las obligaciones que se derivan para el Estado español del asunto Hirsi Jamaa en relación con cualquier inmigrante en situación irregular se concretan en que: «En caso de ser aprehendido en alta mar, tiene derecho a ser traído a puerto español y que allí la autoridad valore los supuestos caso a caso. En caso de internamiento en un centro de internamiento, tiene derecho a no ser sometido a tratos inhumanos o degradantes (...) En caso de expulsión, tiene que haber posibilidad de recurso y que tenga efectos suspensivos, si el destino de la expulsión no es seguro ni se respetan los derechos fundamentales o si está en situación de conflicto armado generalizado. En esos casos no debe ser expulsado. Y, como el recurso ha de tener efectos suspensivos, mientras esté en España, bajo nuestra jurisdicción, al menos tiene que tener estos dos derechos fundamentales que debemos respetar y proteger, no ser sometido a tratos inhumanos ni tortura, ni ser sometido a situación que ponga en peligro arbitrariamente su vida» (Carrillo Salcedo, 2013: 290).

Algunas implicaciones de la exigencia de respeto de los derechos humanos en relación con la práctica española reciente

Se colige de todo lo anterior que el desarrollo de la política migratoria por parte del Estado español debe supeditarse al respeto de los derechos humanos garantizados por el conjunto de compromisos convencionales en la materia asumidos por el mismo, obligaciones que además deben orientar la interpretación de los derechos y libertades que la Constitución Española garantiza a todo individuo, de acuerdo con lo dispuesto en su artículo 10.2. Frente a ello, los desarrollos convencionales y «paraconvencionales» expuestos ofrecen un tímido reflejo de aquellas exigencias; no obstante, es evidente que los riesgos más agudos se derivan de la aplicación en la práctica de tales previsiones y, particularmente, de la normativa interna adoptada por el Estado español –alguna muy reciente– para encarar los retos planteados por el fenómeno migratorio y, especialmente, la lucha contra la inmigración irregular.

No siendo este el lugar para afrontar un examen sistemático de todos los desarrollos en cuestión, nos limitaremos a consignar algunos exponentes de la quiebra indudable de las exigencias vinculadas con el respeto de los derechos humanos de los migrantes que revela la práctica española más reciente. Mencionemos en primer término la práctica de las denominadas «devoluciones en caliente», que viene siendo desarrollada de forma sistemática por parte de las autoridades españolas en los enclaves norteafricanos en los que este Estado ejerce soberanía¹⁶. Conforme a la misma, los efectivos de la policía española adoptan sumariamente medidas de expulsión sobre los inmigrantes que supuestamente no han accedido al territorio español, basándose para ello en una ficción conforme a la cual la detención de los inmigrantes en el interior de las vallas del perímetro fronterizo no supone el ingreso de los mismos en dicho territorio, siendo sumariamente devueltos a Marruecos y privándoseles de las garantías –por ejemplo, derecho a la integridad física, eventual solicitud de asilo, *habeas corpus* y control judicial de las medidas policiales, etc.– que de otro modo garantiza el sistema jurídico español. Semejante planteamiento resulta a todas luces inadmisibile toda vez que se sustenta en una

16. Son bien conocidas las trágicas circunstancias que rodearon algunas de las medidas de devolución acordadas en Ceuta en 2014 o las constantes medidas de expulsión dictadas tras los sucesivos tras-pasos de la valla de Melilla; menos conocidas en cambio fueron las medidas semejantes acordadas por las autoridades españolas respecto de los inmigrantes llegados a la isla de Tierra (Alhucemas) en septiembre de 2012, pese a que, tras las mismas, algunos de los afectados introdujeron sendas demandas contra España ante el TEDH.

interpretación desautorizada hace tiempo tanto por el Tribunal Constitucional (Auto TC 55/1996, de 6 de marzo) como por el TEDH (Sentencia de 26 de junio de 1996, *Amuur c. Francia*); de ahí, también la preocupación expresada desde la Comisión Europea en relación con la necesidad de garantizar en estos casos el respeto de los derechos de los inmigrantes conforme a la CDFUE. Ha de destacarse, no obstante, que las modificaciones introducidas en la legislación de extranjería por la reciente Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, modulan el desarrollo de esta práctica pues, de un lado, parecen excluirse en lo sucesivo las expulsiones colectivas al haberse suprimido la referencia a estas que figuraba en su redacción inicial; de otro, tal como se afirma allí expresamente, las medidas adoptadas por los agentes del orden han de respetar «la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional de la que España es parte»¹⁷.

Además, el desarrollo de los procedimientos de expulsión plantea también la sensible cuestión de su aplicación en la práctica a potenciales solicitantes de asilo; en tal sentido, han sido numerosos los casos en los que el precipitado desarrollo de las medidas de expulsión no ha permitido a eventuales solicitantes de asilo ver tramitada su solicitud, conculcando con ello las obligaciones que pesan sobre España en razón de sus compromisos internacionales, en línea con lo apuntado en la ya mencionada sentencia del caso Hirsi Jamaa. En este orden, tal como se ha destacado (Solanes, 2015: 796), la cuestión se ve dificultada por la creciente complejidad de los «movimientos mixtos», en los cuales se trasladan personas que usan las mismas rutas con diferentes objetivos y medios de transporte o los servicios de los mismos traficantes, planteándose notorios inconvenientes para identificar a los refugiados. A ello se añade la aleatoriedad en el planteamiento de las solicitudes en función del lugar concreto en el que recalen sus potenciales beneficiarios, habiéndose acreditado el acceso a un caudal mayor de información sobre el procedimiento y, consiguientemente, una mayor propensión a su planteamiento en el caso de los centros de acogida frente a los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE).

A este respecto, conviene destacar las sustanciales diferencias entre los primeros –los centros de acogida, incluidos los Centros de Estancia Temporal de

17. Disposición adicional décima, 2, de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, introducida por la Disposición final primera de la LO 4/2015, BOE, n.º 77, 31 de marzo de 2015. Sobre este particular, véase Martínez Escamilla *et al.*, 2015. Con todo, subsisten las dudas sobre el respeto efectivo de las garantías de los inmigrantes, de ahí el recurso de inconstitucionalidad contra dicha disposición admitido a trámite por el Tribunal Constitucional el 9 de junio de 2015.

Inmigrantes (CETI), dependientes del Ministerio de Empleo y Seguridad Social– y los CIE, que dependen del Ministerio del Interior y posibilitan la retención de los extranjeros pendientes de expulsión durante un plazo máximo de 60 días, durante los cuales los derechos de los «internos» se ven severamente restringidos –pese a la supervisión judicial prevista en su reglamento interno¹⁸–, tal como han denunciado recurrentemente las ONG. Por otra parte, en relación con los CIE, las consideraciones vinculadas con el respeto de los derechos humanos también están presentes en las medidas en materia de política migratoria adoptadas por la Unión Europea –y en particular en la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (DO L 348, p. 98)–, imponiendo al Estado español la necesidad de asegurar el respeto de los derechos de las personas internadas en ellos. En este sentido, desde hace varios años,

Las sucesivas modificaciones de las normas de regulación de los CIE no ofrecen aún un adecuado marco de protección de los derechos de los internos.

el Consejo de Europa se ha hecho eco de supuestos de malos tratos registrados en los CIE¹⁹. Por otra parte, las sucesivas modificaciones de sus normas de regulación no ofrecen aún un adecuado marco de protección de los derechos de los internos (por ejemplo, el derecho al respeto de la vida familiar de los migrantes en módulos separados o su dignidad frente a registros personales por los agentes del orden), como ha revelado recientemente la anulación por el Tribunal Supremo de tales disposiciones por incumplimiento de las previsiones establecidas en la Directiva 2008/115/CE (Sentencia de 10 de febrero de 2015, del Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo; BOE, n.º 119, 19 de mayo de 2015).

Ha de advertirse, no obstante, que las exigencias derivadas del Derecho de la Unión también pueden comportar al mismo tiempo la supresión de medidas en apariencia menos gravosas para los migrantes en situación irregular –y supuestamente más conformes con el respeto de sus derechos fundamentales– como sería el caso de la sustitución de las medidas de expulsión por las sanciones pecuniarias. Así lo ha recordado recientemente el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sentencia TJUE de 23 de abril de 2015, Subdelegación del Gobierno

18. Véase el Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de funcionamiento y régimen interior de los CIE, BOE, n.º 64, 15 de marzo de 2014.

19. Véase el informe elaborado por Nils Muižnieks, comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa tras su visita a España, del 3 al 7 de junio de 2013, Doc. CommDH (2013)18, 9 de octubre de 2013, párr. 108.

en Gipuzkoa-Extranjería y Samir Zaizoune, asunto C-38/14) al declarar contraria al Derecho de la Unión –y en concreto a la mencionada Directiva 2008/115/CE– lo dispuesto en la previsión establecida en la Ley 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España (BOE, n.º 10, 12 de enero de 2000), que venía limitando hasta ahora las medidas de expulsión a la concurrencia de circunstancias agravantes. La cuestión plantea en este caso el problema de la articulación del sistema multinivel de protección de los derechos fundamentales, y el Tribunal de Luxemburgo afirma sin matices la primacía del Derecho de la Unión, al margen de soluciones supuestamente más garantistas brindadas por el derecho español.

A modo de conclusión

Ni el derecho internacional, ni el derecho europeo han conseguido domar la competencia discrecional de los estados a la hora de diseñar sus políticas migratorias. Ciertamente, la denominada «política común europea» en materia migratoria ha ido perfilando sucesivos desarrollos orientados a tal finalidad, aunque sus resultados se revelan aún modestos frente a las significativas prerrogativas que conservan los estados, particularmente a la hora de encarar el fenómeno de la inmigración irregular; línea en la que se sitúan los desarrollos convencionales y los acuerdos no normativos concertados por España con tal objetivo.

En cambio, desde la perspectiva del derecho internacional, las obligaciones en materia de derechos humanos constituyen un límite inexorable para el desarrollo de las medidas de control de la inmigración irregular. A la luz de las mismas, es indudable que el pragmatismo que caracteriza al conjunto de acuerdos concluidos por el Estado español en materia de control migratorio –y, particularmente, los compromisos contenidos en ellos en materia de readmisión– merecen una valoración adversa; juicio negativo que se fortalece a la hora de considerar la aplicación efectiva de tales previsiones, tal como revela la cuestionable práctica de las «devoluciones en caliente», el sistemático desconocimiento del derecho a la protección internacional o las medidas relacionadas con el internamiento en los CIE.

La certeza del juicio negativo que tales desarrollos merecen no ha de impedir advertir que está por resolver la indiscutible tensión entre el derecho de los estados a su seguridad –tentativamente preservada merced al «cordón sanitario» que a través de sus políticas migratorias aquellos desarrollan– y la garantía internacional de los derechos humanos que los estados afirman reconocer y de los que los inmigrantes irregulares son –como cualquier ser humano– titulares.

Referencias bibliográficas

- Andersson, Ruben. «Frontex y la creación de la frontera euroafricana: Golpeando la valla ilusoria». *Derecho Migratorio y Extranjería*, n.º 28 (2011), p. 177-191.
- Andrés Sáenz de Santa María, Paz. «La formación y aplicación de los tratados internacionales en España: Algunas cuestiones», en: Martín y Pérez de Nanclares, José (dir.). *España y la práctica del Derecho internacional. LXXV Aniversario de la Asesoría Jurídica Internacional del MAEC*. Madrid: Ministerio de AAEE y Cooperación, 2014, p. 61-75.
- Asín Cabrera, María Asunción. «Los acuerdos bilaterales suscritos por España en materia migratoria con países del continente africano: especial consideración de la readmisión de inmigrantes en situación irregular». *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 10 (2008), p. 165-188.
- Atak, Idil y Crépeau, François. «Managing migrations at the External Borders of the European Union: Meeting the human rights challenges». *Journal Européen des Droits de l'Homme*, n.º 5 (2014), p. 591-622.
- Burgos Goye, María del Carmen. «La errática política migratoria española de la inmigración africana en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla». *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n.º 37 (2014), p. 301-326.
- Cadin, Raffaele. «Considerazioni generali e prove di ricostruzione, sotto gli auspici del Consiglio di Sicurezza, della «cortina d'acqua» tra sponda sud e nord del Mediterraneo». *Rivista OIDU*, vol. 2, 2015, pp. 363-370 (en línea) [Fecha de consulta 15.05.2015] <http://www.rivistaoidu.net/content/osservatorio-sul-consiglio-di-sicurezza-e-i-diritti-umani-n-22015>
- Carrillo Salcedo, Juan Antonio. «Reflexiones a la luz de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso Hirsi Jamaa y otros contra Italia (Sentencia de 23 de febrero de 2012). Derechos de los inmigrantes en situación irregular en España». *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 32 (2013), p. 285-291.
- Carella, Gabriella. «Tratta degli essere umani, uso della forza internazionale e prevenzione dei naufragi (... dello stato di diritto)». *SIDIBlog* (5 de mayo de 2015) (en línea) [Fecha de consulta 15.05.2015] <http://www.sidi-isil.org/sidiblog/?p=1417>
- Cebolla Boado, Héctor; González Ferrer, Amparo y Arango Vila-Belda, Joaquín. *La inmigración en España (2000-2007). De la gestión de flujos a la integración de los inmigrantes*. Madrid: CEPC, 2008.
- Díaz Barrado, Cástor Miguel. «Tendencias sustanciales del ordenamiento jurídico internacional en la cuestión migratoria». *Derecho Migratorio y Extranjería*, n.º 30 (2012), p. 11-34.

- García Andrade, Paula. «The Legal Feasibility of the EU's External Action on Legal Migration: The Internal and the External Intertwined». *European Journal of Migration and Law*, n.º 15 (2013), p. 263-281.
- García Andrade, Paula. *La acción exterior de la Unión Europea en materia migratoria*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015.
- González, Tania; Gil Araujo, Sandra y Montañés Sánchez, Virginia. «Política migratoria y derechos humanos en el Mediterráneo español. El impacto del control migratorio en los tránsitos de la migración africana hacia Europa». *Derecho Migratorio y Extranjería*, n.º 33 (2013), p. 245-266.
- González Enríquez, Carmen. «Spain, the Cheap Model. Irregularity and Regularisation as Immigration Management Policies». *European Journal of migration and law*, Vol. 11, n.º 2 (2009), p. 139-157.
- González García, Inmaculada. «El acuerdo España-Marruecos de readmisión de inmigrantes y su problemática aplicación: las avalanchas de Ceuta y Melilla». *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 22 (2006), p. 255-284.
- González Vega, Javier Andrés. «¿Regreso al futuro? La política de inmigración en la Unión Europea», en: Aldecoa Luzárraga, Francisco (dir.). *Los Tratados de Roma en su cincuenta aniversario*. Madrid: Marcial Pons, 2008a, p. 1.561-1.578.
- González Vega, Javier Andrés. «¿Colmando los espacios de no Derecho en el Convenio Europeo de Derechos Humanos? Su eficacia extraterritorial a la luz de la jurisprudencia». *Anuario Español de Derecho internacional*, vol. 24 (2008b), p. 141-175.
- González Vega, Javier Andrés. «La inmigración irregular y la política convencional: Examen de la práctica española», en: De Lucas, J. (dir.), en: *La igualdad en los derechos: claves de la integración*. Madrid: Dykinson, 2009, p. 97-125.
- Groenendijk, Kees. «Recent Developments in EU Law on Migration: The Legislative Patchwork and the Court's Approach». *European Journal of Migration and Law*, vol. 16, n.º 3 (2014), p. 313-335.
- MAEC - Oficina de Información Diplomática. «Ficha País: Nigeria» (abril de 2015), p. 6 y 7 (en línea) [Fecha de consulta 25.05.2015] http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/Nigeria_FICHA%20PAIS.pdf
- Marrero Rocha, Inmaculada. «The Implications of Spanish-Moroccan Governmental Relations for Moroccan Immigrants in Spain. Spanish-Moroccan Governmental Relations and Moroccan Immigrants». *European Journal of Migration and Law*, vol. 7, n.º 4 (2005), p. 413-434.
- Martínez Escamilla, M.; Sánchez Tomás, J.M.; Segovia Bernabé, J.L.; Díez Ripollés, J.L.; García España, E.; Gimbernat Ordeig, E.; González García,

- J.; Pérez Alonso, E.; Pérez Manzano, M.; Pérez Tremps, P.; Pérez Vera, E.; Revenga Sánchez, M.; Rey Martínez, F.; Ríos Martín, J.; Villaverde Menéndez, I. «Rechazos en frontera ¿Frontera sin derechos?» *Informe promovido desde el Proyecto I+D+i IUSMIGRANTE (DER 2011-26449)* (13 de abril de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 15.05.2015] <http://eprints.ucm.es/29379/1/Informe%20rechazo%20en%20frontera.pdf>
- Naciones Unidas. *Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 66º período de sesiones (5 de mayo a 6 de junio y 7 de julio a 8 de agosto de 2014)*, Doc. NU, A/69/10, p. 12-89 (en línea) [Fecha de consulta 25.05.2015] <http://legal.un.org/ilc/reports/2014/2014report.htm>
- Papagianni, Georgia. «Forging an External EU Migration Policy: From Externalisation of Border Management to a Comprehensive Policy?». *European Journal of Migration and Law*, vol. 15, n.º 3 (2013), p. 283-299.
- Pérez González, Carmen. «La perspectiva española de la dimensión exterior de la política de inmigración de la UE», en: *La dimensión exterior de las políticas de inmigración en la Unión Europea. V Seminario Inmigración y Europa*. Barcelona: CIDOB, 2008, p. 145-149 (en línea) [Fecha de consulta: 19.05.2015] file:///C:/Users/Administrador/Downloads/16_perez_cast.pdf
- Pina-Delgado, José. «La regulación internacional de los flujos migratorios entre Cabo Verde y la Unión Europea (en especial hacia España)». *Derecho Migratorio y Extranjería*, n.º 28 (2011), p. 121-152.
- Roig, Annabelle y Huddleston, Thomas. «EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse». *European Journal of Migration and Law*, vol. 9, n.º 3 (2007), p. 363-387.
- Santos Vara, Juan. «The External Activities of AFSJ Agencies: The Weakness of Democratic and Judicial Controls». *European Foreign Affairs Review*, vol. 20, n.º 1 (2015), p. 115-136.
- Solanes Corella, Ángeles. «Asilo y Refugio», en: Rey Martínez, Fernando (dir.). *Los derechos humanos en España: Un balance crítico*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015, p. 781-815.
- Trinidad Núñez, Pilar. «Los acuerdos celebrados por España en materia de menores extranjeros no acompañados en el contexto del marco jurídico de protección de los Menores extranjeros separados o no acompañados», en: Aldecoa Luzárraga, Francisco y Forner Delaygua, Joaquim Joan (dirs.). *La Protección de los niños en el Derecho Internacional y en las Relaciones Internacionales*. Madrid-Barcelona: Colegio Notarial de Cataluña-Marcial Pons, 2010, p. 239-274.
- Vélez Alcalde, Francisco Javier. «Pateras, cayucos y mafias trasfronterizas en África: el negocio de las rutas atlánticas hacia las islas Canarias». *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, n.º 14 (5 de febrero de 2008).

FORO INTERNACIONAL

VOL. LVI

ENERO-MARZO, 2016

NÚM. 1

223

Élodie Brun, Delphine Alles y Mélanie Albaret
Introducción

Mélanie Albaret y Guillaume Devin
Los países del Sur en Naciones Unidas

Delphine Alles y Clara Egger
Los sistemas de protección de derechos humanos en los
países del Sur: una mirada a las interacciones entre
multilateralismo global y regional

Isaline Bergamaschi y Folashadé Soulé-Kohndou
Los emergentes del Sur ante la gobernanza mundial de
la ayuda al desarrollo: estrategias reformadoras,
rivalidades y tentativas

Élodie Brun y Marie-Françoise Valette
Los fundamentos de la diversidad del Sur ante la
intervención militar

Günther Maihold y Zirahuén Villamar
El G20 y los países emergentes

EL COLEGIO DE MÉXICO

DOSSIER

Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas
Presentación del dossier

Guillaume Fontaine

Mecanismos de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina. El caso chileno

Cecilia Osorio Gonnet

Construyendo una coalición para romper el paisaje congelado: alcances y límites de la reforma de la salud en Uruguay (2005-2014)

Martín Freigedo, Guillermo Fuentes y Martín Rodríguez Araújo

Instrumentalización de la acción pública en educación superior en Argentina. Políticas sobre trabajo académico y negociación colectiva

Pedro Enrique Pérez y Facundo Solanas

El modelo de Gobierno Abierto en América Latina. Paralelismo de las políticas públicas de transparencia y la corrupción

Martín Cutberto Vera, David Rocha y María Concepción Martínez

Ideas, intereses e instituciones en la política de desarrollo territorial brasileña: un estudio en el *Território Meio Oeste Contestado*

Andréia Tecchio, Catia Grisa, Luiza Zitzke Oliveira y Ademir Antonio Cazella

Transformación de las políticas de vivienda social. El Sistema de Incentivos para la Vivienda en la conformación de cuasi-mercados en Ecuador

Marco Antonio Córdova



FLACSO
ECUADOR

Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador

TEMAS

Conectando sures. La construcción de redes académicas entre América Latina y África

Paola Andrea Bayle

Violencia y autodefensas comunitarias en Michoacán, México

Antonio Fuentes Díaz y Guillermo Paleta Pérez

RESEÑAS

Teoría y práctica de las políticas públicas

de Gema Pastor Albaladejo, editora

Edgar Zamora Avilés

Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas

de Bruno Dente y Joan Subirats

Tania L. Zabala Peñafiel

Manual de análisis y diseño de políticas públicas

de Gonzalo Ordóñez-Matamoros, director

Vanessa Montenegro Hidalgo

Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación

de André-Noël Roth Deubel

Luis Carlos Erazo

Número anterior:

ICONOS 52: Interpretaciones del estado en América Latina.

Número siguiente:

ICONOS 54: Estudios críticos de la agricultura y la alimentación: perspectivas sobre el actor, las prácticas y el territorio en América Latina.

Incluida en los siguientes índices científicos: CLASE, e-revist@, DIALNET, DOAJ, FLACSO-Andes, Fuente Académica-EBSCO, HAPI, IBSS, Social Science Journal y Sociology Collection-ProQuest, Informe Académico-Thompson Gale LatAm-Studies, LATINDEX, RedALyC, Sociological Abstracts-CSA-ProQuest, Ulrich's Periodical Directory.

Ventas y suscripciones: La Librería - FLACSO (lalibreria@flacso.edu.ec)

Canjes: Biblioteca FLACSO (xparedes@flacso.edu.ec) • Información y colaboraciones: (revistaiconos@flacso.edu.ec)

Revista Íconos: www.revistaiconos.ec

Religiones y política en tiempos de cambio

260

NOVIEMBRE-DICIEMBRE 2015

COYUNTURA: **Socorro Ramírez**. La presidencia de Santos: avances e incertidumbres en Colombia. **José Manuel Quijano**. La salida de Uruguay del TISA. O la lucha por otra globalización.

TRIBUNA GLOBAL: **Thomas Gebauer**. Esperanza y muerte. Éxodo y murallas en tiempos de crisis global.

TEMA CENTRAL: **Enzo Pace**. No todos los caminos conducen a Roma. El papa Francisco y la posible reforma de la Iglesia católica. **Marcos Andrés Carbonelli / Verónica Giménez Béliveau**. Militantes de Francisco. Religión y política en tiempos del papa argentino. **Andrés Pérez-Baltodano**. Providencialismo y discurso político en Nicaragua. **Pablo Semán / Nicolás Viotti**. «El paraíso está dentro de nosotros». La espiritualidad de la Nueva Era, ayer y hoy. **Airton Luiz Jungblut**. Ser evangélico en América Latina. Elementos para un análisis. **Hugo José Suárez**. La política desde la fe. La Teología de la Liberación desde un barrio mexicano. **Lamia Oualalou**. El poder evangélico en Brasil.

ENSAYO: **Tomás Straka**. La larga tristeza (y esperanza) venezolana.

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribucion@nuso.org>.

261

En nuestro próximo número
Izquierdas, utopías y realidades

Reseñas de libros

Descolonialidad y pensamiento fronterizo: Walter D. Mignolo, desobedeciendo la razón moderna

Jordi Quero
Profesor asociado de Relaciones Internacionales, Universitat Pompeu Fabra

Mignolo, Walter D.
Habitar la frontera: Sentir y pensar la descolonialidad (Antología, 1999-2014)

Carballo, Francisco y Herrera Robles, Luis Alfonso (prólogo y selección)
CIDOB, 2015
505 págs.

Cuando uno se aproxima por primera vez a la obra de Walter D. Mignolo es difícil no sentirse abrumado. *Colonialidad, geopolítica del conocimiento, pensamiento fronterizo, pluriversalidad y la opción descolonial* son su complejo instrumental de trabajo. Al principio, e imbuido por un espíritu clasificatorio casi inconsciente, uno puede pensar que se encuentra leyendo algo a medio camino

entre las teorías del sistema-mundo de Wallerstein, las aproximaciones de Foucault o Habermas al poder y el conocimiento y el orientalismo de Said. Es tan solo cuando a base de insistencia y relectura, hasta hacerse con el vocabulario que el autor crea y maneja a discreción, podemos llegar a intuir que nos encontramos ante un autor distinto. Alguien que va más allá de imposturas propias de transgresores de corto recorrido. Walter D. Mignolo es, fundamentalmente y por encima de todo, un destructor de categorías: cuestiona todos aquellos lugares comunes en los que nos sentimos generalmente cómodos aquellos que nacimos, vivimos y sentimos occidentalmente.

Para aproximarnos a Mignolo con garantías de no extraviarnos demasiado, la editorial CIDOB nos ofrece una nueva antología con los textos fundacionales de su pensamiento: *Habitar la frontera. Sentir y pensar la descolonialidad (Antología, 1999-2014)*. Este manual de uso ha sido pensado y gestado por Francisco Carballo y Luis Alfonso Herrera Robles con el objetivo de presentar el pensamiento de Mignolo a los que no lo conocieran, sin olvidarse de los especialistas en pensamiento fronterizo y descolonialidad. A mi

juicio con buen criterio, los editores del volumen han huido de una mera compilación cronológica de los textos del autor y han apostado por la creación de cinco grandes bloques temáticos que estructuran el libro y ponen el foco en áreas temáticas concretas y cruciales para entender a Mignolo.

La primera sección, titulada «Modernidad/Colonialidad», presenta dos de los ejes centrales alrededor de los cuales gira el pensamiento de Mignolo: el concepto de colonialidad y su conexión con la modernidad. Más allá del control sociopolítico y económico explícito de las colonias por parte de las metrópolis desde el siglo XVI, el hecho colonial tuvo una impronta mucho más duradera y profunda. Aun a riesgo de reducir un concepto muy complejo a unas pocas líneas, podríamos decir que el autor concibe la colonialidad, también llamada «matriz colonial del poder», como el fenómeno de universalización impuesta de todo lo europeo como formas legítimas de pensar, hacer y sentir. Mientras se decreta lo no occidental como no racional se establecen mecanismos de gestión y control de subjetividades, de autoridad, de la economía, del conocimiento y del género y la sexualidad en base a unos cánones europeos ahora universalizados.

La idea de modernidad –y el proyecto para universalizar su agenda– está íntimamente ligada a la colonialidad, entendiendo que son dos fenómenos absolutamente indisolubles o, según

Mignolo, dos caras de una misma moneda. El intelectual nos presenta la modernidad como una narrativa hegemónica que ha comportado una doble colonización: por un lado, del tiempo, imponiendo una visión lineal de este donde necesariamente se sitúa al sujeto periférico en un estadio anterior o atrasado; por el otro, del espacio, subjetivando a todo el globo como un continuo cuyo centro es ocupado por la modernidad de referencia del mal llamado Occidente. En palabras del propio autor, «la modernidad es un discurso que interpreta el devenir histórico en beneficio de los propios narradores de ese relato». La idea de la modernidad engendra así programas de ingeniería sociopolítica imperial como aquellos contenidos dentro de la estela de la «misión civilizadora» que, en su función redentora, etnifica, racializa e inferioriza a los sujetos periféricos (los «otros») y su pensamiento.

Según Mignolo, uno de los ámbitos donde claramente se observa el influjo de la colonialidad es aquel que tiene que ver con los mecanismos de producción de conocimientos. En la segunda sección de la antología, sobre el «Conocimiento y la desobediencia epistémica», el pensador nos presenta la dimensión imperial inherente a la gestación y exportación del conocimiento europeo en los últimos quinientos años y de cómo esta ha devaluado y subalternizado cualquier otra experiencia y epistemología (así como otras formas de vida y de ser). La epistemología moderna, basada

en las aportaciones de Descartes y Kant, ha hecho del mundo un ente objetivamente conocible y, por tanto, ha contribuido a la creencia de que el conocimiento experto se puede generalizar y exportar. De ello se deriva pues la existencia de un centro exportador (espacio geohistórico concreto) que maneja, autoriza y legitima todo el conocimiento producido por los seres humanos en base a sus pautas eurocentradas.

Las posibles alternativas, que no soluciones, a los patrones descritos de dominio y opresión de la colonialidad quedan englobadas en lo que Mignolo llama la *opción descolonial* y el *pensamiento fronterizo* (bloques tercero y cuarto del libro, titulados «Fijando posiciones» y «Hacia una política descolonial»). Citando al autor, «la descolonialidad no consiste en un nuevo universal que se presente como el verdadero, superando todos los previamente existentes; se trata más bien de una opción». Se trata de una opción en tanto que plantea la resignificación de un conjunto de ideas y conceptos (por ejemplo, «naturaleza», «humanidad», «refugiado», etc.), proponiendo un nuevo vocabulario más fiel a la multipolaridad epistémica y cultural del mundo. Y una opción epistemológica en tanto que se desprende de los mecanismos eurocentrados de producción del conocimiento y recupera fuentes alternativas y subalternizadas (entre otras, la sensibilidad).

Es aquí donde el pensamiento fronterizo cobra sentido. Este tiene por

objetivo la recuperación de formas de vida y de pensamiento descalificados por inválidos. El pensamiento fronterizo devuelve la legitimidad a las voces que confrontan los designios globales desde las periferias tanto geográficas (historias locales, de emigrantes, etc.) como disciplinarias (huyendo de categorizaciones y de la atomización propias de los conocimientos modernos). En definitiva, estamos ante un proceso emancipatorio donde todos aquellos que en algún momento han sido calificados como *anthropos* desobedecen a la mentalidad eurocentrada propuesta por los autodefinidos como *humanitas*.

Es también interesante resaltar cómo Mignolo distancia la nueva actitud u orientación que él emprende de los proyectos de los estudios poscoloniales. Entiende que estos siguen basados en «la misma lógica epistémica basada en la modernidad eurocentrada» y en las viejas formas de producción de conocimiento. Hay ruptura en la poscolonialidad pero es tan solo parcial al seguir situando la experiencia europea en el centro; el desprendimiento absoluto está en la desobediencia de la descolonialidad.

Quizás el reto principal a medio plazo al que tendrá que hacer frente la agenda descolonial reside en cómo conseguir desprenderse de las imposiciones derivadas del binomio modernidad/colonialidad. Para ello resultaría pertinente incorporar a esta antología textos que ejemplifiquen cómo realizar ese *desprendimiento, resignificación*

y *resemantización*, más allá de aquellos que tratan sobre la idea de América Latina y sobre las contribuciones de Guaman Poma y Ottobah Cugoano. Incluir más ejemplos derivados de la experiencia –geohistórica, cultural, corporal, sensible, etc.– de los que viven la *periferización* contribuiría tanto a la comprensión del mensaje como a su potencial movilizador. De lo contrario, parecería como si Mignolo señalase la dirección para que fueran otros pensadores y activistas descoloniales quienes dieran pasos hacia ella.

Por último, la antología aborda las contribuciones del autor en el ámbito de la estética y su vinculación con la colonialidad. La quinta sección, titulada «Estéticas coloniales», nos presenta cómo Mignolo reflexiona sobre la mutación de la *aesthesis* en la estética en el pensamiento europeo y la universalización de esta última como única vara de medir de Kant en adelante. La respuesta ante ese fenómeno no pasa por la estética posmoderna y altermoderna del arte, sino por el desprendimiento total de la modernidad estética eurocentrada que impuso un control sobre qué gustaba y qué no. De esta manera se pondría fin a la museización (y el estudio antropológico) de expresiones artísticas subalternas fuera de los cánones establecidos.

Para acabar, cabe destacar uno de los grandes méritos de edición de la antología: la compilación está pensada también para los ya familiarizados con el pensamiento descolonial y los resultados del colectivo modernidad/coloniali-

dad de Aníbal Quijano, Arturo Escobar, Enrique Dussel o Nelson Maldonado-Torres, entre otros. Además de presentar los textos fundamentales del pensamiento de Mignolo, el presente volumen corona con entrevistas inéditas cada uno de los cinco bloques en que se divide el manuscrito. Estas entrevistas al autor, realizadas por Francisco Carballo, Catherine Walsh, Antonio Lastra, María Iñigo Clavo y Rafael Sánchez-Mateos Paniagua, nos permiten ir un paso más allá en la indagación de la obra intelectual de Mignolo. Especialmente recomendables son las que complementan el primer y el quinto bloque, al ofrecernos algunas reconsideraciones que el autor hace sobre sus propios escritos pasado el tiempo.

El pensamiento de Mignolo es una llamada a la ruptura desobediente frente a unos moldes impuestos. Es un anhelo de liberarse de los ataderos de las subjetividades y los conocimientos ajenos para curar las heridas provocadas por la modernidad/colonialidad y su *larga noche*. Su lectura resulta necesaria para un estudio del mundo consciente de las posibles rémoras que arrastramos, especialmente para aquellos que no hemos vivido ni sentido nunca la colonialidad.

El crimen organizado: el nuevo reto en materia de seguridad del siglo XXI

Carlos Calderiña Pavón
Doctorando en Derecho Europeo,
Universitat Autònoma de Barcelona

Andreopoulos, George (ed.)
Policing Across Borders. Law enforcement Networks and the Challenges of Crime Control
Springer, 2013
183 págs.

En el contexto posterior a los trágicos atentados del 11 de septiembre de 2001, que produjeron un sismo en el concepto de delitos transfronterizos y las consecuentes responsabilidades de los estados, lo que se sumó al proceso de globalización surgido ya en décadas anteriores y a la apertura de las fronteras nacionales en el seno de la Unión Europea –tras la caída del Muro de Berlín en 1989 y el Acuerdo de Schengen de 1995, entre otros–, los países occidentales y democráticos se enfrentan a un nuevo reto de responsabilidad compartida común: la lucha contra el crimen organizado. Cada vez es más común que se produzcan actividades delictivas con ramificaciones organizativas en diferentes estados, lo que propicia que estos se conviertan en actores necesarios de la lucha contra el crimen transfronterizo.

El libro *Policing Across Borders* es un volumen colectivo editado por el prestigioso doctor George Andreopoulos de la Universidad de Nueva York y compuesto por nueve capítulos escritos por diversos académicos y expertos en derecho internacional. El editor se encarga de realizar un análisis de los principales subtipos de crimen organizado existentes a nivel global, diseccionando los diferentes mecanismos internacionales y europeos que se han aplicado en los últimos años en la lucha contra este tipo de crimen. Muy hábilmente, Andreopoulos se centra en explicar los resultados de la aplicación de tales mecanismos en casos reales. Para ello, elige los países de Europa del Este, por ser una zona con un índice alto de crimen organizado y en la que la huella de la URSS y de la antigua República Federal de Yugoslavia sigue latiendo.

El primer capítulo, «Control de las fronteras: Tratados transnacionales y respuestas legales», nos encuadra en la problemática legislativa de los estados frente a la armonización de los delitos de carácter transfronterizo (*Dual Criminality*); apuntando además cuáles han sido las claves que los organismos internacionales han utilizado para conseguir que los estados tomen medidas legales de calado nacional e internacional. Con ello, se ha facilitado que el concepto de seguridad global sea un elemento colectivo y, por lo tanto, indivisible de la responsabilidad nacional. Uno de

los elementos centrales del libro es la protección de los derechos humanos. En el capítulo dos, en consonancia con las políticas de Naciones Unidas y de la propia Unión Europea, se nos plantea el gran reto existente entre la aplicación de las medidas de seguridad en las fronteras –tanto a nivel interno como externo– y la protección de los derechos humanos. Este consiste en encontrar el equilibrio entre la preservación de los derechos humanos y la aplicación de medidas de seguridad que sean eficaces y den una respuesta suficiente a las nuevas modalidades delictivas surgidas en los últimos años.

En el capítulo cinco se analizan los casos de tortura y vulneración de derechos humanos que se están produciendo en el seno de la Unión Europea. Ello se ejemplifica mediante una revisión histórica de los estados de Europa del Este, de cómo han cooperado o están cooperando con la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos en su *praxis* frente al terrorismo. La lectura de este capítulo, rico en atrevimiento y fundamentación, brinda al lector una aproximación real y documentada de los actos de tortura que algunos estados europeos están practicando en el seno de la Unión. La otra cara de la moneda que se expresa con ello es la falta de capacidad correctiva por parte de las instituciones europeas frente a actitudes claramente contrarias a los principios fundamentales de la UE por parte de estados miembros.

Siguiendo con ello, en los capítulos tres y cuatro, se analiza cuáles son los principales mecanismos que se han utilizado para conseguir un nivel alto de coordinación y cooperación entre los estados, a nivel internacional. Este es uno de los pilares fundamentales del libro, ya que se puede observar claramente la importancia que ha tenido la armonización de las diferentes legislaciones nacionales e internacionales, así como el vital papel de los organismos y agencias tanto Internacionales–ONU, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) o la Interpol–, como europeas –Consejo de Europa, Europol, Eurojust o la Red Judicial Europea–. Acertadamente, se opta por ver los resultados que han surgido en un caso concreto: Bulgaria. Mediante ello, el lector es capaz de entender los efectos inmediatos que se producen en la lucha contra el crimen organizado cuando existe la ayuda, colaboración y control por parte de entidades supranacionales a un Estado que presenta adversidades estructurales frente a un clima delictivo imperante en su sociedad.

En los capítulos siguientes, se desgana el concepto de crimen organizado moderno, el cual engloba diferentes subcategorías, como el tráfico de seres humanos (capítulos seis y ocho) o el terrorismo (capítulo siete), y las entrelaza con aquellos países de Europa del Este en los que su presencia es notoria. Se describen cuáles han sido los medios directos e indirectos

que se han creado para luchar contra ello, como por ejemplo, el Protocolo de Palermo del año 2000 para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, o la creación de la iniciativa policial antiterrorista llamada Iniciativa Cooperativa del Sureste de Europa.

Durante todo el libro se expresa el papel vital de los «terceros estados» frente a la lucha contra el crimen organizado. Como bien apunta el editor, es de vital importancia que la Unión Europea tenga un papel proactivo en la implementación de medidas legislativas y la creación de entidades organizativas que faciliten esta tarea, con estados limítrofes al continente. Un ejemplo claro de ello es el caso de Turquía, con la creación del Grupo de Trabajo Antiterrorista liderado y coordinado por este país, o bien el acuerdo de intercambio de información que existe entre la UE y países como Bosnia, Kosovo, Pakistán o Yemen.

Uno de los elementos más interesantes del libro, para el lector, surge cuando se señalan abiertamente cuáles son las causas que propician una falta de respuesta internacional suficiente frente al crimen organizado: a) insuficiente cooperación de los estados en el control de las fronteras, b) débil coordinación entre las agencias internacionales, y c) inadecuado cumplimiento por parte de los estados de las obligaciones adquiridas en los tratados internacionales. Se asume que el talón de Aquiles del proceso

de creación de un entorno seguro de calado internacional pasa por lo que el mundo anglosajón denomina *political will*, voluntad política, valga la redundancia, de los gobiernos de los estados para tomar medidas eficaces y concretas que permitan ofrecer una respuesta tenaz frente al creciente clima adverso surgido en estos últimos años. Si no somos capaces, englobados como sociedad occidental y democrática, de implementar políticas unitarias en aquellos países foco del crimen transfronterizo, así como de mejorar la coordinación entre los propios estados democráticos, existe el riesgo de que la seguridad global se encuentre en situación de *jaque* por estas organizaciones criminales en los próximos años.

Teoría y práctica de las agencias del ELSJ

Alexandre Moreno Urpí

Investigador, Departamento de Derecho Público y Ciencias Historicojurídicas, Universitat Autònoma de Barcelona

Pi Llorens, Montserrat y Zapater Duque, Esther (coords.)

La dimensión exterior de las agencias del espacio de libertad, seguridad y justicia

Editorial Marcial Pons, 2014

224 págs.

La obra que se reseña es un libro de varios autores titulado *La dimensión exterior de las agencias del espacio de libertad, seguridad y justicia*, coordinado por Montserrat Pi y Esther Zapater. El libro es el resultado de un largo estudio de la compleja estructura orgánica de las agencias de la Unión Europea (en adelante, UE) que operan en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (en adelante, ELSJ) y de un aspecto del mismo poco estudiado hasta el momento: su dimensión exterior. La obra se divide en dos apartados, precedidos cada uno de ellos por un capítulo introductorio y de contextualización. El primer apartado se refiere a las agencias responsables de actividades operativas, mientras que el segundo analiza otras agencias que operan en el ELSJ.

En el capítulo introductorio, Juan Santos Vara presenta al lector un mapa del marco jurídico-político de la dimensión exterior de las agencias. El autor recuerda la compleja estructura orgánica de las agencias del ELSJ y aprovecha para defender que estas necesitan un espacio de autonomía para desarrollar su actividad, aunque tienen que estar sometidas a control jurídico y político, tal y como nos ejemplifica al analizar la personalidad internacional de las agencias.

El segundo capítulo, de Francina Esteve García, es el primero dedicado al análisis de una de las agencias, concretamente a la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión (Frontex). Esteve García examina las diferentes acciones que tiene asignadas Frontex en su conjunto. El capítulo comienza mostrando la naturaleza jurídica de la agencia, centrándose en los motivos que derivaron en la creación de Frontex. Además nos apunta la notable y reciente evolución de la agencia para concluir con la consideración de diferentes propuestas para mejorar, entre otros, la coherencia entre las actividades de la agencia y los derechos humanos.

El libro sigue con el análisis de Eurojust a cargo de Mirentxu Jordana Santiago, quien se centra, desde una perspectiva teórica, en los distintos instrumentos de que dispone esta agencia para desarrollar toda su actividad, así como en los medios de

control. La autora resalta una doble vertiente en cuanto a su naturaleza; según Jordana, en Eurojust confluyen, por una parte, las acciones de los miembros nacionales (vertiente intergubernamental) y, por otra parte, las acciones del Colegio de esta agencia (vertiente de integración). La agencia está sometida a control jurisdiccional, al gozar de un estatus de subjetividad internacional. Esto se ve claramente en la capacidad de actuación respecto a terceros países, tal y como nos ejemplifica Juan Antonio García Jabaloy en el cuarto capítulo, aportando una visión más práctica. El autor pone de relieve una serie de elementos que deberían abordarse para la mejora de la actuación exterior de Eurojust como, por ejemplo, la protección de datos.

La última agencia responsable de actividades operativas examinada es Europol, analizada en este caso por Cristina Blasi Casagran y Alba Bosch Moliné en los capítulos quinto y sexto, respectivamente. Ambas contribuciones analizan el papel de la protección de datos en la actuación exterior de la agencia Europol, que actualmente goza del estatus de agencia de la UE. Europol basa su actividad en la transferencia de datos, de manera que la protección de datos es el núcleo de actuación de esta agencia, ejemplificada con el caso Swift –relativo a la transferencia de datos de carácter personal cuando se realizaba una transferencia bancaria utilizando códigos SWIFT y que eran

emitidos al Departamento del Tesoro de Estados Unidos– y el acuerdo para el establecimiento del Programa de Seguimiento de la Financiación del Terrorismo (TFPF, por sus siglas en inglés). Una de las innovaciones que recoge la propuesta de reglamento de Europol es la entrada del Parlamento Europeo para la conclusión de nuevos acuerdos internacionales, un elemento más de control respecto al régimen de protección de datos de la UE, el cual ha sido un referente para terceros países.

Una vez concluido el análisis de las tres agencias responsables de actividades operativas, el libro aborda el análisis de otras agencias del ELSJ. La primera de ellas es el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT), analizado en el séptimo capítulo por Claudia Jiménez y Anna Ayuso. El capítulo empieza con una contextualización para luego desarrollar los instrumentos de que dispone el OEDT para sus actividades en su dimensión exterior –las autoras destacan la perspectiva integral que ha adoptado el Observatorio, tanto en su dimensión exterior como interior– y termina con las aportaciones que el OEDT ha desarrollado en el marco de otras organizaciones internacionales y de estados terceros.

El penúltimo capítulo versa sobre la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO, por sus siglas en inglés) y ha sido elaborado por Esther Zapater Duque. La autora plantea el debate

mantenido en el momento de la creación de la EASO, ya que existían distintas alternativas. Al escoger la vía de la agencia descentralizada, se dotó a la EASO de un ámbito de acción exterior orientado principalmente a la implementación del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) y a la colaboración con otras organizaciones internacionales.

El último capítulo de la obra está elaborado por Montserrat Pi Llorens y se centra en la Agencia Europea de Derechos Fundamentales (FRA, por sus siglas en inglés). La autora empieza estudiando el porqué de la FRA, que se concreta en la necesidad de «proporcionar asesoramiento» en materia de derechos fundamentales a la UE y los estados miembros cuando apliquen el derecho comunitario. La autora, para terminar, analiza la dimensión exterior de la FRA, orientada hacia la cooperación con otras organizaciones internacionales de derechos humanos.

La estructura del libro sigue un patrón que permite al lector elaborarse un *iter*. Todos los capítulos empiezan con una introducción para después avanzar en los distintos instrumentos y controles que existen, y desembocar en algún caso práctico o en consideraciones finales, con observaciones muy diversas para la mejora del funcionamiento de las agencias del ELSJ. De la lectura se desprende la gran calidad y la enorme formación de los autores del libro, que a través de su experiencia en

los distintos campos estudiados han elaborado un mapa de las distintas agencias que resulta de gran utilidad para abordar el estudio del ELSJ. Sin duda es un libro muy recomendable, tanto para profesionales jurídicos como para el público en general, que sin una formación jurídica podrá entender perfectamente el libro, ya que su redactado, de una lectura muy ligera, y su contenido, riguroso, rico en ejemplos y definiciones muy clarificadoras, permiten al lector aprender y profundizar en las agencias del ELSJ, tanto desde el punto de vista teórico como práctico.

Políticas públicas en América Latina: protección social y lucha contra la pobreza

Luis Fernando Vargas-Alzate
Vicepresidente de la Red Colombiana de Relaciones Internacionales (RedIntercol); profesor asistente y coordinador del Área de Relaciones Internacionales, Universidad EAFIT (Medellín)

Ana María Avella Merchán
Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales; joven investigadora de Colciencias, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE), Universidad Externado de Colombia

Tassara, Carlo (ed.); Ibarra, Antonio y Vargas Faulbaum, Luis Hernán
Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?

Programa EUROsociAL, 2015
Con la colaboración del Instituto Italo-Latinoamericano (IIIA) y del Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP) (En línea en acceso abierto)
212 págs.

Isaza, Carolina (ed.)
Seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia. Anuario 2015
Universidad Externado de Colombia, 2015
200 págs.

El enfoque de políticas públicas empezó a difundirse en América Latina tan solo en los años noventa y, a partir de principios de este siglo, los estudios de caso se pusieron de actualidad y empezaron a generar un volumen significativo de datos y publicaciones, acompañados por múltiples iniciativas académicas y el surgimiento de observatorios y grupos de investigación públicos y privados. Es en este contexto que le damos la bienvenida a las dos publicaciones objeto de la presente reseña.

La obra editada por Carlo Tassara, en la que participan también Antonio Ibarra y Luis Hernán Vargas Faulbaum, es una aproximación al estudio de los resultados obtenidos a partir de la implementación de los aún no muy conocidos programas de transferencias condicionadas (PTC). No obstante los ingentes esfuerzos de muchos académicos y de entidades como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), aún falta un camino importante por recorrer para analizar hasta qué punto estos programas representan los mecanismos esperados para aliviar la pobreza y el rezago social en las poblaciones latinoamericanas. En este orden de ideas, el libro *Protección Social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?* lleva a cabo una revisión de fondo de estos programas, desde la perspectiva y dinámica de un lector intrigado por los procesos de cambio en América Latina.

Metodológicamente la obra tiene un sustento pertinente en la medida

en que adopta unos propósitos y criterios comunes, claramente definidos en el prólogo y la presentación, que apuntan a dar respuestas a interrogantes centrales desde el punto de vista investigativo y además se encuentran en la agenda de varios gobiernos de la región. Entre ellos, se señalan los siguientes: «focalizar las estrategias de egreso y las reglas de graduación utilizadas en los PTC (...) y elaborar recomendaciones útiles para mejorar la eficacia y la eficiencia en la implementación de los programas en ejecución, por un lado, y afianzar la integración y las sinergias entre los PTC y los sistemas de protección social, por el otro» (p. 9-10).

Más importante aún es notar que los estudios de los casos nacionales abordados en el texto se adentran en el análisis de los cambios que representa el hecho de incluir los PTC en el diseño de las políticas públicas, con miras a otorgar autonomía al individuo, en lugar de continuar con el retrógrado asistencialismo del que hoy son víctima grandes sectores de la sociedad. El texto, elaborado en el marco del Programa EUROSociAL de la Unión Europea y con la coordinación del Instituto Ítalo-Latinoamericano (IILA) y del *Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli* (CISP), expresa de manera explícita la necesidad de fortalecer los procesos que lleven al ser humano a desprenderse de las trampas que lo conducen a la pobreza. A tal efecto, sus autores se encargan de desplegar actividades varias que tienen

como propósito central, en primer lugar, una interacción académica y práctica que lleve al aprendizaje mutuo por parte de europeos y latinoamericanos interesados en procesos de desarrollo y, en segundo lugar, el fomento de nuevas políticas más eficaces en la lucha contra la pobreza en América Latina.

La obra se estructura en cinco capítulos. El primero, tercero y quinto fueron escritos por Carlo Tassara, el segundo por Antonio Ibarra y el cuarto por Luis Vargas. El primer capítulo presenta los temas objeto de la investigación, analiza el posicionamiento político y socioeconómico de la región en el actual contexto internacional, describe las características, la evolución y los propósitos de los PTC y hace un balance de su impacto hasta la fecha. Posteriormente, se abordan los estudios de caso relativos a Brasil, Colombia y Chile, dedicando un capítulo a cada uno de ellos. Lo anterior facilita el acercamiento a contextos muy diferenciados; permite entender los mecanismos, programas y planes de acción que caracterizan cada caso, y facilita la comparación entre el enfoque de manejo social del riesgo, que a veces mantiene elementos de asistencialismo, y el enfoque de derechos, que apunta a las oportunidades de empoderamiento para «graduar» las familias en el marco de programas de salida sostenible de la pobreza. Finalmente, el trabajo cierra con un capítulo que analiza detalladamente los PTC, la vulnerabilidad socioeconómica y el funcionamiento de los sistemas de protección social en la

región. Es importante retomar un aspecto concluyente que señala una reflexión central: en América Latina «la población que logra salir de la pobreza sigue enfrentando altos niveles de incertidumbre económica, que en cualquier momento pueden ocasionar una recaída en la pobreza» (p. 169).

Con un libro rico en estadísticas, cifras y datos específicos, que ofrece al lector un completo panorama de la situación social de los casos estudiados, sus autores ofrecen la posibilidad de comprender los avances logrados con la implementación de los PTC y, sobre todo, cómo estos podrían ser aún más eficaces. Cabe decir que se trata de una obra acertada en su propuesta investigativa y metodológica. Queda abierta la invitación a detenerse en su lectura y apreciar los detalles que, por motivos de espacio, no se alcanzaron a mencionar en esta reseña.

El libro *Seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia. Anuario 2015* reúne a algunos investigadores del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE), de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, quienes abordan diferentes áreas del sector público. Participan además profesores de otras universidades, como Carlo Tassara, de la Universidad de Roma La Sapienza, y autores institucionales, como el Observatorio de políticas públicas, alertas tempranas y procesos emergentes del Instituto Alexander Von Humboldt; la Agencia

Colombiana para la Reintegración (ACR) y el Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología. El objetivo del texto es analizar los sectores de política pública en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del presidente Santos, «Todos por un nuevo país» (2014-2018), utilizando como insumos las bases del PND y la Ley 1753 de 2015 que lo aprobó, y comparando este con el PND del primer Gobierno de Santos, «Prosperidad para todos» (2010-2014).

El texto se divide en varios ámbitos temáticos y, en cada uno de ellos, los autores abordan las continuidades, las rupturas, las cifras, el presupuesto, los discursos y los retos que enfrenta cada política. Los autores tienen especial respeto por la metodología de comparación de los dos planes de desarrollo, destacando los puntos que cumplen o no con los propósitos de cada sector. Es una publicación que, además, brinda una mirada independiente, pues se hace con un fin académico, que facilita el análisis ecuaníme de los avances en los dos cuatrienios.

Los análisis y resultados en cada sector son diferentes. Para entender los contrastes que ofrece el texto se mencionarán algunos de los artículos. Por ejemplo, Andrés Macías señala que la seguridad ha sido siempre uno de los elementos importantes del Gobierno colombiano en materia de políticas, presupuesto y discurso. Sin embargo, hace un señalamiento que llama la atención pues, según él, las estrategias de construcción de la paz esta vez son

más claras, mostrando que la prioridad del Gobierno ya no es la seguridad en sí misma, sino la consecución de la seguridad como elemento para la consolidación de la paz.

En el área socioeconómica se encuentran dos ejemplos relativos a políticas destacadas en el primer cuatrienio de Gobierno del presidente Santos. El primero es el caso de la política habitacional, donde Johann Julio resalta que las acciones en esta materia fueron novedosas en el primer cuatrienio, pues se estructuró un programa de vivienda gratuita y además se cambió la metodología de focalización de la población objetivo. Pero, al analizar la transición de un período al otro, el autor llega a la conclusión de que las acciones previstas para el cuatrienio 2014-2018 se quedan cortas, pues solo se plantea la continuación y no se hace frente a las externalidades de la política y a la sostenibilidad de la misma. En contraste, Ana Carolina González habla del sector minero-energético, que en el primer período fue catalogado como una de las locomotoras del desarrollo y ahora es concebido como una de las fuentes de financiación de los programas sociales y para la paz. En su análisis, la autora destaca que el sector ha tenido más continuidades que rupturas en los dos gobiernos y que la mayoría de los retos que plantea coinciden con los consignados en las bases del Plan.

En política exterior, Rafael Piñeros expone un caso similar al de la política de vivienda: mientras en el primer período existió una estrategia en torno a

la inserción productiva en los mercados internacionales, y las políticas internacional y de desarrollo fronterizo pretendían conseguir un liderazgo regional, en este cuatrienio se hizo un planteamiento disperso y poco claro de la política exterior, lo que hace que este sector tenga el mismo problema de siempre, la falta de continuidad. Un análisis parecido ofrece el artículo de Carolina Isaza y Erika Redondo sobre la política de buen gobierno, donde hubo continuidad en algunas políticas y rupturas en otras. Sin embargo, las autoras señalan la importancia de temas que se quedaron en la transición, como los de rendición de cuentas y participación ciudadana, pero que son importantes pues no se ha alcanzado un cambio cultural en la administración pública.

Se puede concluir que el *Anuario 2015* es un instrumento completo que aborda los diferentes temas y políticas públicas del Gobierno nacional. Aunque en esta reseña no se mencionan todas, se cubren las principales áreas del sector público y las conclusiones de cada artículo son muy articuladas, permitiendo al lector sacar sus propias deducciones sobre los contrastes, avances y estancamientos en los diferentes temas enfocados. La estructura y la metodología planteada para esta edición permiten tener herramientas suficientes para analizar la transición entre los dos gobiernos del presidente Juan Manuel Santos y tomar las recomendaciones de los autores en materia de política pública para el cumplimiento de los objetivos en cada área.

En definitiva, ambas obras ofrecen una interesante revisión de las políticas públicas en América Latina y tienen un público objetivo variado, pues tanto las personas interesadas en el análisis de políticas públicas, como los tomadores de decisión, pueden tener en cuenta estas publicaciones con el fin de obtener una mirada externa e independiente, que ofrece rigor y objetividad.

Un reto importante: Europa y las migraciones

Fernando Ntutumu Sanchis
Graduado en Ciencias Políticas y de la Administración Pública, Universitat de València; máster en Democracia y Gobierno, Universidad Autónoma de Madrid

De Lucas, Francisco Javier
Mediterráneo: el naufragio de Europa
Editorial Tirant Humanidades, 2015
170 págs.

Mediterráneo: el naufragio de Europa nos interpela en relación con el naufragio –metáfora de las muertes en este mar– de los valores constituyentes de la idea de Europa. La obra transita desde la crítica teórica a las propuestas políticas, pasando por las cifras concretas. Es, por tanto, un libro de acción política, no únicamente de reflexión: aporta fórmulas listas para ser implementadas desde diversas instancias de decisión (especialmente en el ámbito de la UE). Este libro cumple tres funciones que se entremezclan, por lo que resulta difícil hacer una distinción de las mismas en capítulos, aunque sí sea posible localizar el grueso de las soluciones aportadas en los últimos epígrafes. Por un lado, critica el estado de la realidad migratoria en Europa; por otro, explica los fundamentos teóricos de su crítica, y, en última instancia, trae a colación tanto las cifras que

sustentan su diagnóstico como algunas fórmulas para enmendar la situación.

De Lucas parte de la concepción del Mediterráneo como un punto de encuentro, disputa y enriquecimiento mutuo, pero lamenta, en los dos primeros capítulos, que se haya convertido en «la *falla demográfica* más importante del planeta» (p. 13). Por este motivo, a lo largo del libro denuncia esta situación, para ayudar así a recuperar la esencia de este espacio, la de *caldo amniótico* de la civilización mediterránea. También en los capítulos uno y dos, el autor enmarca la reflexión en un contexto de globalización, de aumento de la porosidad fronteriza y de movimiento demográfico que, según su análisis, tiene consecuencias en términos de debilitamiento de la soberanía estatal frente a la Unión Europea. Esto repercute también en su perspectiva: para De Lucas, el problema reside en la mirada europea sobre las migraciones, por lo que es desde ese mismo ámbito desde donde considera que se debe llegar a la solución.

El libro critica que el proyecto europeo esté propiciando la imposición del discurso de la seguridad sobre el de la solidaridad y que conduzca así al *Waterloo* moral de Europa, es decir, a la pérdida de su posición como puntera del progreso moral. En esta zona del planeta se ha instalado –como indica en los capítulos uno y cuatro– un estado de excepción permanente, fruto de lo que define como la institucionalización del odio a los inmigrantes irregulares, frente a la obligación moral y

jurídica de solidaridad. Esta situación se traduce –según el autor– en zonas de infra-derecho y en un derecho de excepción de la inmigración basado en una noción del inmigrante no como ciudadano sino como súbdito. En definitiva, entiende que se ha instaurado una sociedad del menosprecio (en referencia al trabajo de Axel Honneth) que tiene mucho que ver con el síndrome de Atenas (la conjugación de progreso y exclusión en una sociedad). En esta estrategia del menosprecio entra en juego un elemento fundamental: el enfrentamiento del *nosotros* a unos *otros*. Hecha esa distinción, De Lucas explica cómo a «los otros de la globalización» (p. 29) se les somete al devastador efecto de la invisibilidad, la precariedad, la prescindibilidad y la intercambiabilidad (en referencia a Zigmunt Bauman). La región sufre una contrarrevolución, un ataque directo a sus bases de legitimidad –la Ilustración, el Estado de derecho, la democracia y su corolario de derechos humanos– que tiene la crisis económica como pretexto. Entiende, por tanto, que se está produciendo una vuelta a los principios de legitimidad previos a la democracia.

Dos argumentos justificarán la obligación de reponer el deber de solidaridad vulnerado. El primero, de carácter ético (p. 66 y s.), se compone de tres principios básicos: *humanitas*, *pietas* y *dignitas*. El segundo, el jurídico, tratado en el capítulo cinco, tiene que ver con la existencia de un marco jurídico vinculante y se resume en el título del

artículo de De Lucas “No es falta de caridad, ¡son delitos, estúpidos!” (véase nota al pie número 64). Este título sintetiza su posición: incluso obviando el argumento ético, la legislación internacional vincula al ejercicio de esa obligación de solidaridad.

Hecha la crítica, el autor propone soluciones. Unas pasan por un cambio de la forma de entender la solidaridad (hacia una concepción abierta); otras por una resignificación de las fronteras, por un cambio en la retórica empleada (la cual difumina responsabilidades) y por la asunción de la obligación de proteger la vida. ¿Cómo? En lo normativo, recuperando la visión del medio y el largo plazo, así como la perspectiva holista del fenómeno frente a la visión laboral y económica. En definitiva, encaminando el modelo hacia uno de Estado constitucional (p. 58 y s.). En el campo de las respuestas políticas, dando validez a los instrumentos jurídicos existentes, mejorándolos, castigando las irregularidades que se producen en las fronteras de la Unión (véanse las notas al pie número 77 y 78) y propiciando el rescate, el reasentamiento y las condiciones necesarias para facilitar la solicitud de asilo en origen, entre otras muchas medidas que únicamente requieren de voluntad política para su aplicación.

Mediterráneo: el naufragio de Europa es un texto cuyas lecturas (llama a releerlo y a *masticarlo*) dejan elementos muy positivos tanto para la iniciación en la filosofía del derecho, como para aquellos que ya tengan unas bases só-

lidas y lo que busquen sea elementos para el debate en profundidad. El autor analiza partes del problema con mayor profundidad y en otras remite, como es normal, a textos anteriores (propios y ajenos), lo cual convierte este texto en uno que, como buen libro para el debate que es, invita deliberadamente a estirar de los múltiples cabos sueltos que deja. No obstante, no debe esperar quien lea esta obra poder deducir sus reflexiones de la lectura de uno u otro capítulo solamente. Se trata de un libro que permite una lectura rápida por su sencillez, pero que invita a su degustación si lo que se quiere es sacarle todo el jugo. La única cuestión que queda en el aire es: el autor cuida mucho el lenguaje, ¿se le podría exigir que, a través de esta obra, hubiera sido puntero en acabar con el lenguaje del *nosotros* y *ellos*? Habría sido rupturista, arriesgado y hasta temerario, pero quién sabe si conveniente.

La UE ante su presente inmediato: de la rectificación obligatoria a los retos ineludibles

Alfredo Crespo Alcázar
Vicepresidente segundo, Asociación de Diplomados Españoles en Seguridad y Defensa (ADESyD); Investigador agregado, Instituto de Estudios Riojanos (IER)

Blanc Altemir, Antonio
La Unión Europea y los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica)

Thomson Reuters Aranzadi, 2015
212 págs.

Hewitt, Gavin
Europa a la deriva

Alianza Editorial, 2015
358 págs.

Tenemos ante nosotros dos obras complementarias. La dirigida por Antonio Blanc, de carácter coral, explica, contextualiza y desarrolla cómo han sido las relaciones de la Unión Europea con Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (los países BRICS). La de Gavin Hewitt se centra más en cómo han transcurrido los últimos años del proceso de construcción europea, teniendo como eje vertebrador la crisis económica. En ambos casos, el lector encontrará un europeísmo crítico que, aun valorando la contribución que la UE ha hecho al binomio prosperidad-democracia, le insta a que

dé nuevos pasos en su agenda ya que, de lo contrario, quedará relegada a la irrelevancia como actor internacional.

La obra de Blanc Altemir analiza las relaciones exteriores de la UE y, dentro de las mismas, las mantenidas con los BRICS, escrutadas desde sus orígenes hasta casi el momento actual (el libro se editó a inicios de 2015). Cada uno de los capítulos está elaborado por investigadores familiarizados con el objeto de estudio, fenómeno que puede observarse en la ingente bibliografía y fuentes manejadas, lo que permite al lector profundizar en algunos de los aspectos tratados. Asimismo, su lectura nos permite obtener un conocimiento suficiente acerca de los BRICS, cuáles son sus aspiraciones y, más en particular, sobre las pretensiones de liderazgo de China, mostradas por ejemplo en la creación del New Development Bank, para el que aportó 41.000 millones de dólares, frente a los 5.000 millones de Sudáfrica.

Igualmente, al iniciar cada capítulo, los autores de la obra coordinada por Blanc Altemir ofrecen un perfil del país en cuestión, lo que permite comprender la exposición posterior. Así, el primer rasgo que sobresale de los BRICS es su carácter heterogéneo desde el punto de vista político y económico, pero también desde el prisma social y cultural. Al respecto, Sergio Salinas los define como «una coalición blanda (...)» en la que los Estados que la integran presentan una serie de elementos comunes, pero también diferencias significativas en relación con esos mis-

mos parámetros. Esa circunstancia no es ignorada por la Unión Europea, cuyas relaciones con esos países no se plantean como grupo sino de manera individualizada, estableciendo una asociación estratégica con cada uno de ellos, con la excepción precisamente de China, siendo ese precisamente el objetivo de la relación entre ambos a partir de mediados de los años noventa» (p. 151). Sin embargo, esas diferencias entre ellos no suponen un obstáculo para cumplir su deseo y expectativas de tener mayor protagonismo en la gobernanza global, para lo cual han desarrollado una ingente actividad diplomática –véase como ejemplo el caso de Brasil durante los gobiernos de Lula Da Silva y Dilma Rousseff–. No obstante, este fenómeno real se combina con su incapacidad para solventar algunos problemas estructurales propios del escenario doméstico; problemas, como la corrupción, que podrían minar sus expectativas de crecimiento en el corto y medio plazo.

Los BRICS unen a su poderío económico otras características que deben tenerse en cuenta, como su superávit de recursos naturales (Brasil), su fuerza militar empleada para aplacar cualquier movimiento secesionista (Rusia) o su capacidad para entablar relaciones con países e instituciones otrora ajenos en la agenda de su gobierno (China).

La UE –y previamente la Comunidad Económica Europea (CEE)– ha mantenido relaciones con todos los países BRICS, y estas relaciones han estado caracterizadas por dos fenómenos com-

plementarios. Por un lado, se trata de relaciones enmarcadas en un modelo que puede que fuera válido hace unas décadas, cuando Europa percibía a cada uno de ellos como un *junior partner*; pero no ahora. Por otro lado, y en íntima relación con la idea anterior, la UE, quizás de manera involuntaria, ha subestimado el potencial de este conjunto de países. Al respecto, la obra de Hewitt completa esta premisa: si bien la UE era un modelo de organización de referencia hasta iniciado el siglo XXI, con el euro como símbolo, lo cierto es que la crisis económica y su incapacidad para dar una respuesta eficaz y coordinada a la misma han restado atractivo a la Unión. Este fenómeno lo han percibido los BRICS, dentro de un panorama más global del que cuestionan las instituciones derivadas de Bretton Woods (1944).

En este sentido, aun con sus hándicaps y problemas estructurales internos (pobreza, desigualdad o deficiente garantía de derechos y libertades), los BRICS han mostrado un carácter dinámico, creando sus propias instituciones, si bien manteniendo intacta la soberanía nacional de sus componentes. En cualquier caso, demuestran una interacción constante entre sí, además de la asunción de un *modus operandi* que parte de una premisa innegociable: en conjunto pueden promover mejor sus intereses que por separado (p. 17).

Esta suerte de lema, que ha guiado desde sus orígenes el proceso de construcción europea, se halla en desuso precisamente en Europa en los últimos

tiempos y así lo transmite Hewitt en su libro. La crisis económica reflejó las carencias intrínsecas de la integración europea, demostrando que se había llevado a cabo prescindiendo de la unión política. Asimismo, los acontecimientos desarrollados entre 2008-2014 dejaron como conclusión que la UE era ante todo un proyecto económico. A partir de ahí, Hewitt cuestiona que la austeridad, como base principal para proceder a implementar el rescate (económico) y como medida para retornar a la senda del crecimiento económico, haya sido la mejor opción. Por el contrario, a través del recorrido que efectúa por los países que directa (Grecia e Irlanda) o indirectamente lo pidieron (España), nos demuestra una realidad marcada por la combinación de protestas procedentes de la sociedad y la caída de los gobiernos: «los votantes europeos descubrieron que no podían echar a los funcionarios europeos, pero sí a los gobiernos» (p. 126).

Por tanto, la UE ha dado un paso equivocado en el cual la tecnocracia ha suplido a la democracia. Esto se ha traducido en fuertes críticas al proyecto europeo, alejado de las ideas que en su día trazaron sus «padres fundadores» (Monnet, Schuman o De Gasperi), las cuales han sido interpretadas con un exceso de subjetividad por las actuales élites políticas europeas. A modo de ejemplo de esta afirmación, destacamos las palabras de Van Rompuy, que sostenía que «el euroescepticismo conduce a la guerra. Una escalada de nacionalismo es el peor enemigo de la

UE. En todos los estados miembros hay gente que cree que su país puede sobrevivir por sí mismo en un mundo globalizado. Es mentira (...) la época del Estado-nación homogéneo ha pasado» (p. 130). En una dirección argumental similar se pronunció Nicolás Sarkozy cuando espetó que «los que destruyan el euro serán responsables de la reaparición de los conflictos en nuestro continente» (p. 208). Asimismo, otra consecuencia no deseada del *modus operandi* basado en la austeridad es la que produjo la reaparición de determinadas conductas que parecían desterradas de Europa, en particular, el recuerdo a los años de la Segunda Guerra Mundial y la responsabilidad de Alemania en la misma. Grecia lideró una serie de ataques xenófobos contra el gobierno de Ángela Merkel que en ningún caso legitimaron la actuación de los sucesivos gobiernos helenos durante las últimas décadas.

A pesar de su rechazo a las medidas alemanas, Hewitt hace una radiografía exacta de cómo fueron las reacciones en los estados miembros rescatados. En este sentido, encontraremos un fiel retrato que va de la reacción más visceral, la de Grecia, hasta la irlandesa que rozó, si bien con matices, la autocrítica, pasando por las excentricidades del Gobierno italiano encabezado por Berlusconi o la resignación de Portugal. Sin embargo, como hemos indicado previamente, los resultados, a día de hoy, distan de ser los esperados y han dejado como peligrosa conclu-

sión identificar el proceso de construcción europea únicamente con el euro, lo que ha servido para poner de relieve que «el mito mayor era que estos antiguos países, cada uno de ellos formado y moldeado por su propia historia, se habían convertido en un bloque político y económico cohesionado. No había nada de eso» (p. 43).

Con todo ello, la crisis del euro sumada a la crisis de crecimiento de la UE –fenómeno este último que pone en peligro la viabilidad futura del Estado de bienestar– ha tenido más repercusiones en las relaciones de la UE con los BRICS a nivel bilateral que de grupo. Además, en esa relación bilateral, Bruselas ya no determina la agenda; de hecho, su influencia en la misma ha menguado en los últimos años, pese a la magnitud y trascendencia de los retos que deberían compartir.

En definitiva, la UE afronta un presente complejo y un futuro caracterizado por los interrogantes. A nivel interno, debe dar respuesta a las demandas de sus ciudadanos promoviendo un crecimiento económico que garantice la supervivencia del Estado de bienestar. Apelar al lema «más Europa» no parece que sea del agrado de los propios ciudadanos europeos, que siguen otorgando mayor legitimidad y lealtad a sus estados-nación frente a las instituciones europeas. En este sentido, la unión fiscal, como herramienta destinada principalmente a preservar el euro, se antoja una medida necesaria pero insuficiente. A nivel externo, la UE debe competir con los países

BRICS, no solo desde el plano económico, sino a nivel de liderazgo global. No obstante, los déficits estructurales internos de los BRICS podrían ir en su contra a la hora trazar una nueva arquitectura de gobernanza global que satisfaga sus intereses y ponga en valor su peso real.

Listado de revisores 2015

Los artículos publicados en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* pasan por un riguroso proceso de evaluación externa por pares (peer review) de anonimato doble. Durante el año 2015 los revisores fueron los siguientes (por orden alfabético):

1. **Abad Castelos, Montserrat**
Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas, Universidad Carlos III, Madrid
2. **Álvarez Verdugo, Milagros**
Facultad de Derecho, Universitat de Barcelona (UB)
3. **Arangüena Fanego, María del Coral**
Departamento de Derecho Constitucional, Procesal y Eclesiástico del Estado, Universidad de Valladolid
4. **Ayuso Pozo, Anna**
CIDOB
5. **Biderbost Moyano, Pablo**
Departamento de Relaciones Internacionales, Universidad Pontificia Comillas
6. **Bizzozero Revelez, Lincoln**
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay
7. **Borges Carrijo, Fabricio**
CIDOB
8. **Bradley, Miriam**
Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI)
9. **Claudín Urondo, Carmen**
CIDOB
10. **Coraza de los Santos, Enrique**
Departamento de Sociedad y Cultura, El Colegio de la Frontera Sur (ECOSUR-CONACYT), México
11. **Daniels, Lesley-Ann**
Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI); Universitat Pompeu Fabra (UPF)
12. **De Pedro Domínguez, Nicolás**
CIDOB
13. **Escribano Francés, Gonzalo**
Real Instituto Elcano de Relaciones Internacionales; Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)
14. **Garcé, Adolfo**
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay
15. **García-Duran Huet, Patricia**
Área de Organización Económica Internacional, Universitat de Barcelona (UB)

- 16. González Bondia, Alfons**
Departamento de Derecho Público, Universitat Rovira i Virgili (URV)
- 17. Granados Quiroz, Ulises**
Departamento Académico de Estudios Internacionales, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)
- 18. Herrera Robles, Luis Alfonso**
Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México
- 19. Jiménez Sánchez, Carolina**
Facultad de Derecho, Universidad de Málaga
- 20. Kienzle, Benjamin**
Centre for Science & Security Studies (CSSS), King's College London
- 21. Kissack, Robert**
Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI)
- 22. León-Manríquez, José Luis**
División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México
- 23. Leonisio Calvo, Rafael**
Departamento de Ciencia Política y de la Administración, Universidad del País Vasco (UPV-EHU)
- 24. Lind Elmaco, Jenny**
Cátedra UNESCO de Filosofía para la Paz-Universitat Jaume I; Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)
- 25. Lirola Delgado, Isabel**
Departamento de Derecho Público y Teoría del Estado, Universidad de Santiago de Compostela
- 26. Mainhold, Günther**
Instituto Alemán para Política Internacional y Seguridad
- 27. Martín Martínez, Magdalena M^ª**
Área de Derecho Internacional Público, Universidad de Málaga
- 28. Martínez Martínez, Rafael**
Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política, Universitat de Barcelona (UB)
- 29. Morgades Gil, Silvia**
Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universitat Pompeu Fabra (UPF)
- 30. Muro Ruiz, Diego**
Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI)
- 31. Ojeda García, Raquel**
Departamento de Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Granada
- 32. Olesti Rayo, Andreu**
Departamento de Derecho y Economía Internacionales, Universitat de Barcelona (UB)

- 33. Oropeza García, Héctor Arturo**
Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
- 34. Petrova, Margarita**
Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI)
- 35. Pi Llorens, Montserrat**
Departamento de Derecho Público y Ciencias Historicojurídicas, Universitat Autònoma de Barcelona (UAB)
- 36. Pinyol Jiménez, Gemma**
Interdisciplinary Research Group on Immigration, Universitat Pompeu Fabra (GRITIM-UPF); CIDOB
- 37. Quero Arias, Jordi**
Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universitat Pompeu Fabra (UPF)
- 38. Roy, Joaquín**
Department of International Studies, College of Arts and Sciences, University of Miami
- 39. Rullán Rosanis, Samantha Rebeca**
Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores Económicos y Sociales (IISES), Universidad Veracruzana, México
- 40. Saldaña Martín, Marta**
Gulf Studies Center, Qatar University
- 41. Sánchez Cervelló, Josep**
Departamento de Historia e Historia del Arte, Universitat Rovira i Virgili (URV)
- 42. Santos Vara, Juan**
Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Salamanca
- 43. Saz-Carranza, Angel**
ESADEgeo Center for Global Economy and Geopolitics
- 44. Shaw, Martin**
Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI)
- 45. Sukhankin, Sergey**
International Center for Policy Studies (ICPS), Ucrania
- 46. Szmolka Vida, Inmaculada**
Departamento de Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Granada
- 47. Ulezic, Sanjin**
Departamento de Ciencias Políticas y Sociales, Universitat Pompeu Fabra (UPF)
- 48. Uscanga, Carlos**
Centro de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

49. Vargas Suárez, Rosío

Centro de Investigaciones sobre América del Norte, Universidad Nacional Autónoma de México (CISAN-UNAM)

50. Viilup, Elina

European Parliament; CIDOB

51. Vlaskamp, Martijn

Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI); Yale University

52. Vom Hau, Matthias

Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI)

53. Zaccara, Luciano

Gulf Studies Center, Qatar University

Vol. 35
Nº 2
2015
ISSN: 0716-1417



RCP

REVISTA DE CIENCIA POLÍTICA

KENNETH BUNKER
PATRICIO NAVIA

CARLOS CANTILLANA PEÑA
GONZALO CONTRERAS AGUIRRE
MAURICIO MORALES QUIROGA

HERNÁN CUEVAS VALENZUELA

MIGUEL ÁNGEL MANSILLA
JUAN SEPÚLVEDA
LUIS ORELLANA

MARTHA LILIANA GUTIÉRREZ

IRVIN MIKHAIL SOTO ZAZUETA
WILLY W. CORTEZ

ALBERTO MARIO DAMIANI

FELIPE SCHWEMBER AUGIER

MATÍAS LÓPEZ

MAŁGORZATA LANGE

MAURO BASAURE

MAURICIO OPORTUS PRELLER

ARTÍCULOS

Incumbency Advantage and Tenure Length in the Chilean Chamber of Deputies, 1989-2009

Elecciones primarias y personalización de la política. El caso de las elecciones locales en Chile 2012

Elites políticas y trayectorias políticas militantes. El espacio sociopolítico de la izquierda chilena

Cuando el opio se rebela: La Confraternidad Cristiana de Iglesias (Evangélicas) en su crítica a la dictadura militar y su proyecto de sociedad (1981-1989)

Justicia postransicional en Guatemala: El rol de los jueces en la protección de derechos humanos

The Impact of Political Alternation on Corruption in Mexico

La rectificación de la república moderna: Rousseau en los escritos políticos del joven Fichte

Mano invisible, cláusulas lockeanas y justicia privada: Emergencia y justificación del Estado en Anarquía, Estado y Utopía

RECENSIONES

Scott Mainwaring and Anibal S. Pérez-Liñán (2013). Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall. Cambridge: Cambridge University Press

K.M. Fierke (2013). Political Self-Sacrifice: Agency, Body and Emotion in International Relations. Cambridge: Cambridge University Press

Ricardo Camargo (2014). Repensar lo político. Hacia una nueva política radical. Buenos Aires: Prometeo

Graham Hammill & Julia Reinhard Lupton (2012). Political Theology and Early Modernity. Chicago: University of Chicago Press

CRISIS Y TENDENCIAS QUE MARCAN EL RUMBO DEL ACONTECER GLOBAL

Vale la pena estar al día de lo que pasa

Tempo exterior

REVISTA DE ANÁLISE E ESTUDOS INTERNACIONAIS

Carta aos lectores

As relacións internacionais da UPG: 1977-1984.
Xosé María Blanco Rubio

Portugal: Presidente versus Parlamento
José Antonio Passos Palmeira

Brasil: do "apogeu" à "crise"
Wagner Iglesias

A construción do Estado en Haití: a política como ferramenta e obxectivo
Fernando Soto Maceiras

A cooperación internacional en Cuba dende a perspectiva das ONGDs estranxeiras: pertinencia, retos e perspectivas
Iria Folgueira

Institucionalización das dicotomías nas relacións de cooperación e integración económica de China e Taiwán
Diego Eduardo Maturí



Segunda etapa
Vol. XVI (I)
nº 31/Xullo-Diciembre 2015
P.V.P. 10 euros
www.igadi.org

Taiwán ante as eleccións presidenciais de 2016: Cambiar para que nada cambie?
Andrés Herrera Feligreras

O protagonismo de Rusia no século XXI
Txente Rekondo

Sáhara Occidental: Estratexia para unha nova batalla pola paz
Santiago Jiménez

Reflexións sobre sobre o TTIP: un acordo incompleto
Celso Cancela Outeda e Paula Lamoso González

Libros

Resumo-Resumen-Abstract

INSTITUTO GALEGO DE ANÁLISE E DOCUMENTACIÓN INTERNACIONAL



www.igadi.org

Tempo exterior es una publicación semestral que aborda problemas, conflictos y tendencias internacionales del momento, y presta atención a la vertebración de un pensamiento exterior propio en Galicia. De interés para investigadores, analistas, profesores, empresarios o dirigentes sociales, ambiciona atraer a todo tipo de personas preocupadas por el acontecer mundial.

El Instituto Galego de Análise e Documentación Internacional, fundado en 1991, es un centro independiente de investigación, documentación, información y debate para comprender el mundo desde aquí y proyectar a Galicia en el contexto internacional.

Visita como suscribirse a Tempo Exterior en: <http://www.igadi.org/te>

Para comprender el mundo desde aquí, para proyectar a Galicia en el contexto internacional