

L'ESPAI POLICIAL EUROPEU

Del desarmament del Leviathan a la construcció del seu futur.

I.

INTRODUCCIO

La obertura de l' espai europeu es, en bona mesura, conseqüència obligada de l' expansió del mercat comú i del progrés dels medis de transport i de comunicació, però també correspon a l' esperança i a l' il·lusió de força ciutadans que es manifesten europeïstes i que creuen en un espai de convivència social i política supra estatal.

Aquesta expansió genera un nou marc de relacions a partir de l' establiment de formes de convivència que tendeixen sovint a reproduir esquemes coneguts, és a dir els dels actuals Estats. Una part de dites formes de convivència és la constituïda pels sistemes de control. En aquest treball ens centrarem, en concret, en una part d' aquest sistemes de control; aquella que es refereix a l' aparell policial i en certa mesura al judicial.

Mirat des d' una perspectiva del pas d' un model centrat en els actuals Estats al d' un territori i estructura trans o supra nacionals, aquesta situació no només planteja problemes de definició de les noves estructures polítiques; també genera problemes del que genèricament es coneix com "seguretat pública". Es sobre tot la lliure circulació de persones, a través de les fronteres estatals i per un espai més ampli que el que abasten els aparells clàssics de policia i justícia -que romanen d' àmbit estatal- el que preocupa a aquests aparells, que reclamen mesures compensatòries al que ells consideren com un dèficit de seguretat sobrevingut degut a aquesta situació.

Les mesures es poden concretar en dos grans eixos: l' enfortiment i la transferència de control a les fronteres exteriors dels estats membres de la Unió europea, i la millora de la col·laboració judicial i policial entre aquests països.

Per altra banda, la inexistència d' un espai polític europeu plenament definit i d' unes institucions de govern europees plenament executives i amb autoritat supra estatal dificulta la consolidació d' una europa política dotada d' institucions plenament democràtiques. Una de les conseqüències d' aquesta situació es reflecteix en la impossibilitat de concreció, en els mateixos termes, d' un espai policial i judicial europeus. La impossibilitat de completar un procés d' aquesta mena és deguda a la resistència dels

II.

Estats a renunciar encara a certes quotes de sobirania, en el sentit més clàssic d'aquest concepte vinculat a la idea d'Estat modern.

Es produeix així, en aquest punt, un cert contrasentit, ja que el propi concepte de sobirania estatal impedeix executar una demanda provinent dels mateixos Estats, afectats per una clara mancança de mesures compensatòries a una lliure circulació que ells mateixos han establert i que els afecta sobre tot en tant que espais estatals.

El resultat és que aquesta mena de paradoxa s'acaba resolent per les vies de fet. La necessitat impera, i la tendència és a l'aparició d'un espai europeu de control policial, sense esperar a la plena consolidació de les institucions europees, i clarament distanciat/adelantat respecte de l'espai judicial. Aquesta situació pot agreujar la construcció d'un espai europeu equilibrat i coherent amb les exigències polítiques de les societats democràtiques avançades.

Si això és així, l'evolució de l'aparell policial pot ser exemple, símptoma, reflex del canvi de tot un model de control formal lligat a conceptes com sobirania i drets dels ciutadans/controls democràtics cap a un altre model vinculat a altres elements com control dels espais, avaluació de l'eficàcia del control, prerrogatives i manteniment de situació comfortable per part dels ciutadans etc... Ens trobaríem doncs davant d'un canvi profund de model, des de l'estat modern clàssic cap a un espai encara per definir, quines característiques cal anar cercant a partir dels indicadors existents al procés d'unió europea.

A través de les pàgines d'aquest treball, es tracta de trobar els orígens i l'evolució d'un d'aquests indicadors, l'espai policial europeu, amb la intenció de conèixer com s'ha gestat la seva estructura actual, i trobar d'aquesta manera algunes senyals de quin pot ser el seu futur, tant a la mateixa Europa com a d'altres indrets, ja que són diversos els Estats arreu del món que han iniciat tímids processos de convergència (Mercosur al sud del continent americà; Tractat de lliure comerç entre Canadà, Estats Units i Mèxic...) que en un moment o altra tindran repercussions policials.

Abans d'entrar en matèria, és important assenyalar algunes de les premisses i opcions inicials de la recerca.

El treball es centra fonamentalment en l'aparell policial i l'aparició d'un espai policial europeu limitat per l'espai actual de la Unió Europea.

III.

Per aquest motiu, s'han exclòs temes que, malgrat la seva importància, no tenien cabuda en el marc seleccionat. Esmentem-ne alguns:

a) La cooperació amb els països anomenats "de l'est" en matèria policial. Aquest tema serà determinant en un futur immediat, quan es produeixi, pels volts de l'any 2000, la prevista incorporació a l'Unió Europea d'aquests països i també dels anomenats "bàltics" (per una primera aproximació al tema pot veure's Fijnaut, C. 1991, i per un estudi aprofundit sobre els problemes jurídic-penals i policials en les relacions est-oest, pot veure's el treball dirigit per Robert, Ph. i Sack, F. (1994).

b) L'evolució i situació de l'aparell policial a cada un dels Estats. Es tracta d'una aproximació molt important a l'hora de veure el perquè de les reticències d'alguns Estats a la policia europea (Europol). També permet veure com les estructures policials -reflex de les estatals- resulten difícilment harmonitzables degut al fet que presenten tres models bàsics molt diferenciats: el centralista, quin paradigma és França; el descentralitzat localista, quin paradigma és el Regne Unit i el descentralitzat federal, quin exemple és Alemanya. Resulta també important de veure com aquests tres models estan evolucionant de manera que cada cop es troben menys "en estat pur". Respecte d'aquests temes, la literatura és més treballada i abundant que en el cas anterior. És molt interessant en aquest aspecte el treball de l'Institut d'Alts Estudis de la Seguretat Interior (IHESI) francès (pot veure's IHESI 1992 i 1993). També és interessant el treball de Gleizal, Gatti-Domenach i Journès (1993) i, en la mesura que compara sistemes europeus i americans, el llibre de Gonzalez Ruiz, S. (1994).

c) Tampoc s'han tingut en compte en aquest treball les matèries d'espionatge i contraespionatge, que tenen unes característiques molt específiques, una casuística sovint no policial i una dependència variable, però amb una forta component militar i dels ministeris de Defensa de cada Estat.

d) Finalment, i degut a la metodologia triada, tampoc es contemplen de manera aïllada determinats fenòmens delictius com ara el terrorisme, el narcotràfic, el crim organitzat etc..., quin tractament en el text ve supeditat a l'evolució de l'espai policial.

IV.

Pel que fa a certs aspectes d'elaboració del treball, és important assenyalar:

a) Que s'ha treballat amb diverses fonts, contrastant al màxim les versions obtingudes. Malgrat això, massa sovint les dades contenen errors, imprecissions o senzillament difereixen. S'han agafat en tot cas les dades més fidedignes i les més concordants, el que no exclou que encara puguin existir en el text petits errors o imprecissions, especialment en certes dates. Tot i així, s'ha preferit assumir el risc de donar-les, per fer més comprensible l'evolució i la cronologia, que son sovint força importants.

b) El treball no conté crides ni bibliografia a peu de pàgina; ni notes. Les notes, si eren importants, s'han incorporat al text, i si no eren determinants, s'han despreciat, en favor de la claredat expositiva i de no crear solucions de continuïtat innecessàries en el discurs. La bibliografia, que per raó de la matèria és força dispersa i sovint en forma d'articles, és citada en el mateix text de la manera més agrupada possible i ha estat seleccionada a partir del criteri de permetre al lector ampliacions de tots els apartats del treball, però sense voluntat d'exhaustivitat. Pot trobar-se ordenada a una bibliografia final.

c) Les traduccions de textos en idioma no català són de l'autor, llevat que es digui el contrari en el mateix text o a la bibliografia, per tant, en cap cas poden considerar-se oficials quan provenen de documents d'aquesta naturalesa, d'organismes internacionals, de lleis etc...

Finalment, és molt important assenyalar que per diverses raons, el treball es tanca en data 31 de juliol de 1995, significativa per ser el moment de l'inici de la presidència espanyola de la Unió Europea, i per l'aprovació del document de constitució formal d'Europol el 26 de juliol (pendent de ratificació...). De bon segur, l'evolució del tema policial en els propers semestres requerirà de posteriors revisions ampliàtores.

Queda encara un darrer punt, el dels reconeixements a tots aquells que d'una manera o d'una altra empenyen a treballar quan el cos i el cervell demanen altres activitats. En aquest sentit, vull agrair a la Fundació Bofill la oportunitat de poder dur a terme aquest treball, i molt especialment a en Jordi Porta el seu suport i la seva paciència pels meus no desitjats però palesos retards. Agrair també als qui m'han ajudat, que han estat molts i

V.

que limitaré a alguns noms on voldria que tots es sentissin representats: en Roberto, per tantes coses; pels consells i materials a en Maximiliano, en Modesto, en Damian, en Hans, la Giuditta, l' Encarna, en José Luis i els meus actuals companys de treball. Finalment, queden els que sempre hi son, la Montserrat, els meus pares, en Xavier i les Anna Maries, la Carme i la Dolors i els seus fills; tots plegats, la meva familia.

INDEX

INTRODUCCIO

Capitol I. L' APARELL POLICIAL I ELS ESTATS SOBIRANS

- 1.1. Policia i aparell policial. Un aclariment conceptual necessari.
 - 1.1.1. La inutilitat d' un concepte indeterminat.
- 1.2. Les estratègies de la confusió
 - 1.2.1. L' error etimològic
 - 1.2.2. Un món policia des dels seus orígens
 - 1.2.3. La distorsió policiaco-cèntrica
 - 1.2.4. Un intent de recuperació insuficient: el binomi policia i societat
- 1.3. El concepte d' aparell policial
- 1.4. L' Estat sobirà i els límits de la seva intervenció

Capitol II. EUROPA I ELS ESPAIS DE CONTROL

- 1. LA UNIO EUROPEA I LA CONSTRUCCIO D' UN ESPAI SEGUR
 - 1.1. Els fantasmes de la inseguretat
 - 1.2. L' Acta Unica Europea
 - 1.3. El Tractat de la Unió Europea
 - 1.4. El projecte de Constitució europea
 - 1.5. La demanda de seguretat i els espais de control
 - 1.5.1. El terrorisme
 - 1.5.2. Les drogues
 - 1.5.3. La lliure circulació de persones
 - 1.5.4. L' aparició de possibles nous "leit motivs"
 - 1.5.5. La consolidació d' una Europa de la seguretat

2. LES ESTRUCTURES POLICIALS EUROPEES

2.1. Introducció

- 2.1.1. La cooperació policial internacional
- 2.1.2. Els elements justificadors de la transnacionalitat policial
- 2.1.3. Algunes precisions metodològiques

2.2. Interpol

- 2.2.1. Gènesi i evolució
- 2.2.2. Estructura
- 2.2.3. Financiació
- 2.2.4. La organització regional
- 2.2.5. Funcionament d' Interpol
- 2.2.6. La xarxa Interpol
- 2.2.7. Estatut jurídic i problemes connexes
- 2.2.8. Importància d' Interpol per l' espai policial a Europa

2.3. La cooperació policial a Europa

- 2.3.1. El marc normatiu
- 2.3.2. Xarxes i grups de cooperació internacional

2.4. El Grup Trevi

- 2.4.1. Gènesi i evolució
- 2.4.2. Estructura
- 2.4.3. Funcionament
- 2.4.4. El Programa d' Acció Trevi
- 2.4.5. Conclusions

2.5. L' Acord de Schengen i el seu Conveni d' aplicació

- 2.5.1. Gènesi i evolució
- 2.5.2. Estructura
- 2.5.3. Estatut jurídic
- 2.5.4. L' Acord i el Conveni d' aplicació: continguts
- 2.5.5. L' espai europeu en relació amb els estrangers: creuament de fronteres, política de visats i polítiques d' asil
- 2.5.6. El Sistema d' Informació Schengen. La recollida i el tractament de dades.
- 2.5.7. Conclusions

2.6. El model policial de la Unió Europea

- 2.6.1. El temple dels tres pilars
- 2.6.2. Estructura bàsica de la Unió Europea

2.6.3. El pilar de justicia i interior al Tractat de la Unió

2.6.4. Europol

2.6.5. Conclusions

CONCLUSIONS GENERALS

BIBLIOGRAFIA

CAPITOL I. L' EUROPA DELS ESTATS SOBIRANS I L' APARELL POLICIAL

1. Policia i aparell policial. Un aclariment conceptual necessari.

Tot sovint, parlar de la policia acaba esdevenint un exercici desenvolupat a partir d' un enfocament policial de la qüestió. Aquest costum només pot ser considerat un gravíssim error, que ha acabat per distorsionar una bona part dels treballs sobre aquesta matèria. Una anàlisi seriosa sobre "la policia" només pot ésser feta des d' una perspectiva global i multidisciplinària que permeti aportar a la reflexió els imprescindibles referents socials, polítics, històrics etc...

Abans de seguir parlant doncs de policia, cal fer una sèrie de precisions i de matitzacions que permetin definir de manera clara el subjecte sobre el que estem parlant, ja que sovint es dona per sobreentes massa precipitadament el que és "la policia", i es comença a parlar d' ella com si tothom estés d' acord en el concepte, quan la realitat és ben diferenta. Aquest concepte és enganyos, indefinit i perillosament manipulable.

Pel que fa a aquest capítol, tractarem en primer lloc de desarmar certes construccions teòriques que, amb intencionalitat o sense ella, distorsionen la visió i la interpretació històriques de la policia. En segon lloc, intentarem establir unes línies d' anàlisi que pretenen superar la problemàtica de les definicions massa estretes o unívokes, per mirar de situar el tema, des de la pluridisciplinarietat, a partir d' una visió externa a la policia, que permeti una aproximació més fidel i ajustada a un concepte de policia que pugui ser emprat com instrument de treball.

1.1. La inutilitat d' un concepte indeterminat.

Resulta indubtablement difícil d' evitar que la familiaritat amb la policia no distorsioni, en el col·lectiu social, la imatge d' aquesta institució. El ciutadà, acostumat a conviure amb la presència policial, pot fins i tot trobar-la com a quelcom evident, com una dada invariable de la pròpia essència social. Apareix d' aquesta manera un sentiment de

quotidianitat, una imatge d'habitualitat, lligada a una idea de permanència, de inalterabilitat, de perpetuïtat.

D'altra banda, a aquesta característica de perpetuïtat, cal afegir-hi la de la seva indefinició. Una breu ullada al diccionari ens en donarà una idea:

"Bon ordre i govern d'una col·lectivitat, població, etc.// Cos encarregat de vetllar pel manteniment de l'ordre públic i de la seguretat dels ciutadans.// Cortesia i urbanitat en el tracte i els costums.// Neteja i puliment.// m. Agent de policia.// judicial. La que té per objecte la averiguació dels delictes i la persecució dels delinqüents.// urbana. La que es refereix a la neteja, higiene, salubritat i ornat dels pobles." (Casares, J. 1988, III, p.664).

La simple lectura d'aquestes definicions ens proporciona ja -malgrat que no es posi en dubte la seva correcció essencial- una idea de la impossibilitat del seu ús com a material de treball. Es juxtaposen els conceptes d'ordre i govern de les ciutats; de cossos-corporacions; de normativa i ètica del comportament; de funció auxiliar de la justícia; d'higiene i neteja... i encara podríem afegir, per poc que ho penséssim, alguna acepció més i alguna classificació (protecció de bens, policies privades, policies de ferrocarrils...).

Aquesta dispersió, merament enunciativa, no ajuda gens a obtenir una idea clara de què és la policia. Ens enfrontem amb un concepte -o uns conceptes- indeterminats i ambigus, amb una definició confusa, que s'agreuja quan, a més, se li pretén donar categoria "científica", com ha estat el cas al llarg de massa anys, de la mà de les teories positivistes, encaparrades en crear categories intemporals, en reduir el mutable en immutable, en convertir el moviment en una inacabable juxtaposició d'estaticitats. Si aquests autors que genèricament podem anomenar "positivistes", s'haguessin pogut plantejar l'estudi de processos complexos, potser haguessin entès que el vocable *policia* no és vàlid per a definir tot control i vigilància, i que tampoc no pot ser traslladat alegrement amunt i avall per la història sense caure en anacronismes, i el que és pitjor, en la pròpia negació de la història. Haguessin entès que la policia no és eterna, com subjectivament interpreta un cert "sentir popular" que ja recollí en literària frase Honoré de Balzac ("*Les gouvernements*

passent, les sociétés périssent, la police est éternelle"), sentència que hom pot trobar repetida a quasi tots els llibres que parlen de policia.

Molts d'aquests autors, guiats pel seu "cientifisme positivista", el que han aconseguit (de manera voluntària o involuntària) és esdevenir còmplices (o encubridors) d'aquells que de manera interessada han utilitzat aquests postulats universalistes de la policia per defensar una pretensió de control fundada en la tradició i en la "necessitat" d'existència d'un element tutelar permanent en tota societat, que ha de ser mantingut en el futur com a cosa "natural" i necessària, i sense quina presència tota societat tendiria al "seu" primitiu estat de confusió, al caos originari. La policia esdevé així un referent cultural universal de tota societat mínimament estructurada, és a dir, per definició, de tota societat. La policia entesa d'aquesta manera és el braç dret del sobirà imaginat per les pors de Hobbes (o potser és la policia el sobirà mateix, en una identificació no ja social sinó directament política).

Aquesta percepció de la policia és justament la que ha propiciat unes línies bàsiques d'aproximació que tenen en comú la característica de configurar una concepció metafísica de la policia. Per superar aquests plantejaments, és precis acotar -que no simplificar- i alhora ultrapassar, el propi marc policial del problema, per incorporar-lo a un intrincat sistema que genèricament podria anomenar-se "de control" i per a quina anàlisi s'han demostrat totalment insuficients la dogmàtica i el dret administratiu i penal clàssics, així com la criminologia tradicional. El sistema de control (i en especial el penal) és un sistema complex d'interrelacions entre elements i categories fortament vinculats entre ells, de manera que la seva anàlisi requereix no perdre de vista els enfocaments estructural-econòmics, històrico-polítics, culturals etc... (Bergalli, R. 1989).

En el marc d'aquesta perspectiva, l'aparell policial ha de connectar-se, en primer lloc, amb les altres instàncies de coacció i de control (tant administratiu com penal), especialment amb l'aparell de justícia, però sense perdre de vista el teló de fons, en el que destaca el sistema politico-administratiu i, en definitiva el mateix Estat.

L'enfocament interdisciplinari o multidisciplinari s'imposa aleshores per tractar d'examinar el tema que ens ocupa. Per a una primera aproximació, l'exploració de l'àmbit històric esdevé una peça clau, ja que

és justament on s' han produït les principals disgressions respecte de l' aparell policial.

2. Les estratègies de la confusió.

La consideració individualitzada de la temàtica policial ha produït tradicionalment un seguit de distorsions que poden sintetitzar-se (al marge d' una barbaritat etimològica) en dues grans línies i darrerament en un assaig de superació d' ambdúes. L' intent d' establir els paràmetres a partir dels quals analitzar l' aparell policial obliga doncs a estudiar previamente aquests enfocaments, a fi de tractar de no incórrer en les mateixes distorsions.

2.1. L' error etimològic.

No son pocs els autors que mantenen, d' una manera o d' una altra, que *polícia* prové del grec clàssic *politeia* -el que etimològicament és cert- i que es tracta doncs d' una institució que té les seves arrels a la grècia clàssica -el que és històricament fals-. Fiant-se únicament de l' etimologia grega del vocable, aquests autors semblen desconèixer que el significat grec de la paraula podria traduir-se com vida d' un ciutadà, relacions dels ciutadans amb l' estat, amb la vida pública, amb l' administració; o bé per política, forma de govern, règim polític, estat -en el sentit grec de la paraula-, o fins i tot per democràcia com a sistema de govern... però en cap cas *politeia* va designar cap mena de cos o de funció de vigilància.

Ens trobem, com en tants d' altres casos ha passat, amb un vocable exhumat amb un significat diferent, que feu fortuna i quin "renaixement" data dels segles XVII-XVIII (Foucault, M. 1990, pp.265-306; Nieto, A. 1976, pp.35-75) quan començaren a emprar-lo els tractadistes de l' administració pública per definir "el bon govern de la ciutat" i quin significat anà derivant durant els darrers dos segles, per les raons que veurem. Estem doncs davant d' un error quina magnitud seria equivalent a pretendre que els grecs clàssics es regien, en les seves mesures, pel sistema mètric decimal, atenent a que el vocable *metron* significava norma o mesura, quan de fet l' origen del "metro" com unitat de mesura bàsica equivalent a la

deumillonèssima part d' un quadrant de meridià terrestre es remonta "només" a 1790, quan fou adoptat a París per l' Assemblea Nacional francesa.

2.2. Un mon policia des dels seus orígens.

La primera de les grans línies a tractar, que podríem qualificar com a perspectiva "balzaquiana" -pel que reflecteix d' eterna- és la que tendeix a descriure un mon "policiat" des dels seus propis orígens i a la policia, en conseqüència, com a quelcom universal, consubstancial a qualsevol context i tipus d' agrupació humana mínimament "civilitzada" (Le Clère, M. 1973, p.5). Amb aquest plantejament, la policia es dilueix en la societat com a part nuclear de la propia natura d' aquesta: "En efecte, la policia no ha surgit completament armada del cervell del legislador, com Atena del de Zeus. Ha nascut de la pràctica, desenvolupant-se a través dels segles, en funció de diverses necessitats socials" (Bossard, A. 1983, p.99).

Un enfocament d' aquesta mena preten trobar l' origen de "la policia" centrant-se en l' anàlisi de la tasca duta a terme. Constitueix, en el fons, un intent de descriure la història de la funció policial, de localitzar en dita història unes activitats a les que poder atribuir el caràcter de "policials".

Aquesta definició del fenomen policial a través de la tasca te la "avantatja" de que no li cal fixar les característiques del concepte "policia", en te prou amb determinar, en el temps, una activitat. Així, la policia és contemplada com a part nuclear de la societat, formant part de la seva pròpia naturalesa. Per a Le Clère: "En la mesura mateixa del desenvolupament de les comunitats humanes, apareixen i es multipliquen òrgans encarregats del manteniment de l' ordre. Aquesta correlació constant, que subratllaren totes les lleis positives des de la més alta antiguetat coneguda..." (op.cit. p.5).

Des d' aquest enfocament, la "naturalesa humana" apareix sovint tractada com inclinada a la perversió i necessitada de tutela. Ja és significatiu que sigui justament en un llibre encarregat i editat pel Consell d' Europa, on es pugui llegir una síntesi tant clara del que estem plantejant: "En un món ideal, no hi hauria cap necessitat de policia. La societat aconseguiria ordenar-se per l' enteniment, la tolerància mutua i la preeminència de la veritable autoritat. Res no justificaria la coacció física o l' amenaça d' una tal coacció. Però l' experiència humana indica que els sentiments nobles,

per si sols, son massa dèbils per impedir l' acció d' aquells a qui l' ambició, l' avidesa, l' agressivitat o la ira empenyen a un comportament amenaçant o danyí per als demés, a petita o a gran escala. Els delictes de tota mena, des de l' insurrecció al simple robatori, exigeixen lleis i algun sistema que permeti assegurar la seva aplicació. Aquest sistema, a la majoria dels Estats, està essencialment compost per la policia i els procediments judicials" (Alderson, J. 1984, p.22). Aquesta cita constitueix, per si mateixa, un compendi d' una determinada manera d' entendre el problema que ens ocupa, però alhora deixa tot un seguit de caps per lligar: Quina és la "veritable autoritat" de que parla?; A quina experiència humana es refereix? Quins son els anomenats "sentiments nobles"?

Naturalesa humana perversa i policia com a tutela eterna, aquestes serien les característiques de tota essència social, com una mena de pecat original, com una impossible fugida cainita: "Fins avui en dia, fugint de segle en segle, de règims polítics en règims polítics, mai no hem aconseguit distanciar a la policia, podem ocultar les pistes, augmentar les nostres evasives, precipitar la nostra carrera, el mirall és sempre davant nostre" (Casamayor 1973, pp.28-29).

Ens trobem d' aquesta manera davant d' una argumentació comú, salvant les distàncies entre els diversos autors, que defuig donar una data determinada pel "naixement" de la policia, remetent-la directament o indirectament als propis orígens de la humanitat. Des d' aquest enfocament, la perspectiva s' aproxima a les argumentacions d' arrel metafísico-religiosa. Aquest discurs s' inscriu (o en tot cas ha estat aprofitat per elles) en unes determinades corrents "històriques" que, partint de plantejaments meta-històrics i amb una vessant clarament "exemplificadora" i doctrinant, tenen com objectiu final no l' estudi del passat, sino la justificació i el manteniment del present i, en la mesura del possible, del futur, que es profetitza com definitivament "policíat" per *saecula saeculorum*. Mitjançant aquest mecanisme, es traspassa a l' interior de la propia naturalesa humana i a les seves formes socials el concepte policíal-controlador a partir del seu "universalisme" quina finalitat última és la de propiciar la sumissió a l' autoritat, entesa com traductora i interpret de la voluntat "superior".

La policia, en aquest context, actua per mandat de l' interpret (quan no pretén erigir-se ella mateixa en interpret). Esdeve copartícep del poder per

delegació. La seva existència és, en conseqüència, tan eterna com la de l' *interpret*, que és ell mateix tan etern com la pròpia llei natural, que és eterna per definició, tancant-se així fatalment el cercle viciós.

En síntesi, aquest plantejament en lloc d' explicar l' origen de la policia, estableix un sistema binari i maniqueu (bons/dolents, policies/delinquents...) però alhora, en universalitzar tots aquests conceptes, i especialment el de *policia*, situa a tot el conjunt al marge de la història, en convertir aquesta idea en quelcom essencialment fora del temps i de l' espai, és a dir a l' àmbit de la meta-història.

2.3. La distorsió policiaco-centrica.

Es concreta en aquella línia tendent a endinsar-se en l' estudi del tractament individualitzat, particularitzat, aïllat, en una paraula, corporatiu, de la policia. En aquest plantejament, l' element central és justament la *policia*, desenfocant tot allò que no vingui referit a ella i situant qualsevol altra referència en una posició secundària, annexa i supeditada al "tema central".

Aquesta imatge és, respecte de l' anteriorment descrita, com el seu negatiu fotogràfic, i ambdues es troben indissolublement lligades, en la mesura en que només el seu contrast li atorga un cert sentit a la segona. Sense la referència a l' univers tutelat, l' anàlisi de la *policia*, el seu enfocament independent i aïllat, és tan gratuït com arbitrari, i constitueix un meta-discurs que no disposa dels mínims punts de fixació en una plataforma amb suport "històric". En conseqüència, ambdós enfocaments es complementen i coincideixen a l' hora de situar, en el centre de la societat, a la policia provista d' entitat pròpia, com subjecte susceptible d' anàlisi en si mateixa. Mitjançant aquesta aproximació policiaco-cèntrica l' element universal, que a l' anterior perspectiva apareixia com massa difús, cobra forma, adquireix perfil i contingut. Es defineix així, en l' univers policia, a la policia, consolidant un eix al voltant del que es farà girar tot un camp de visió relatiu al model social.

Apareix d' aquesta manera, com a conseqüència del ja esmentat, la possibilitat de plantejar una història de la policia com entitat, com a cos tangible, com a corporació. Es tracta, en el fons, de donar contingut a la concepció universalista, dotant d' entitat al concepte, buscant en cada moment de la història quin era el grup encarregat de "fer de policia".

Establir aquesta conjunció permet constatar un cop més -ara des d' un altra angle- l' existència eterna i universal de la policia, el que ratifica i confirma el plantejament de la primera de les aproximacions, com si fos el seu negatiu. Però alhora, la concepció policiaco-cèntrica imposa la tasca d' haver de buscar la confirmació d' aquesta postura rastrejant a les policies, als cossos policials, a través de la història de la humanitat, i el que és pitjor, obliga a trobar-los. Estem doncs davant d' un clar exemple de profecia autorrealitzadora (la *Self-fulfilling prophecy* mertoniana) en la que es fa coincidir la realitat amb la representació que d' ella efectuen aquells que tenen la capacitat de formular-la. No aconseguir demostrar l' existència de "la policia" en algun moment de la història equivaldria a haver d' admetre la fallida de tota l' argumentació car es demostraria "contrario sensu", la no identificació de policia amb societat humana.

La necessitat imperiosa de provar en tot cas l' existència d' un cos policial és el que ha obligat, des d' aquesta perspectiva, a incloure tot sovint sota la denominació de *policia* a grups o subjectes de tota mena, i que la majoria dels cops només tenen en comú la pràctica d' una relativa i genèrica tasca de control. S' identifica d' aquesta manera un determinat (o més aviat indeterminat) concepte de control, amb el de policia, acceptant que tot control és policia. El concepte queda així un cop més desvirtuat en la mesura que es procedeix a fondre institució i funció, fent participar a la primera de la indefinició històrica de la segona.

D' altra banda, acceptar l' existència d' aquests "cossos" amb "funcions" policials permet establir certa lògica interna en "el policial" (d' altra banda no gens difícil de trobar quan a més es parteix quasi sempre de conceptes que ja pressuposen una determinada estructuració, com "jerarquia" o "disciplina"), a quin costat l' estructura "del social" apareix com deficitària o desestructurada. A partir d' aquest punt, i amb els paràmetres d' aquesta "lògica", s' invoca la funció axial de la policia com garant i sostenidora d' una societat a la que s' acusa de debilitat, de ser substancialment desordenada i procliu, quan no és tutelada, a la confusió i al desgovern. Ens trobem doncs en el mateix punt que l' anterior perspectiva del "món policia"; el que no ens ha d' extranyar, ja que com hem dit, es tracta de plantejaments perfectament complementaris, i que tot sovint podem trobar lligats i combinats en articles i llibres.

Un exemple força il·lustratiu d'aquesta tendència el podem trobar en un autor, Sullivan, quin text val la pena citar en tota la seva extensió, tant pel seu contingut com pel seu estil narratiu, més proper al relat de fàbula que a la investigació:

"El desenvolupament del compliment de la llei [*law enforcement*] és una fascinant història de lent però continuat progrés. S'inicia en els alboros de la història humana, quan petits, errants grups familiars deambulaven en quadrilla per a la seva mútua protecció front a saltamarges animals i humans. Fou completament natural per aquelles primitives comunitats el seleccionar els homes més forts i fiables per montar la guàrdia mentre els altres membres de la tribu dormien.

A mesura que aquelles primitives bandes errants s'organitzaren en tribus i s'assentaren en petites comunitats, començaren a desenvolupar normes i regles reguladores dels drets de les persones i de les propietats. Paral·lelament al desenvolupament d'aquestes normes i regulacions arribà el problema de defensar i fer complir els drets de les persones i de les propietats. És més que probable que els primers grups encarregats de fer complir la llei fossin una mena de policia militar, seleccionats, en temps de pau, entre les files dels guerrers per defensar les primitives lleis tribals.

Fins i tot en temps bíblics, existiren patrulles de vigilants al voltant de les ciutats. Més precisament, l'origen militar dels sistemes de policia pot ser situat entre els romans. Cesar August, que fou Emperador després del naixement de Crist, usà els seus soldats com a policia a Roma. D'altres nacions copiaren el sistema romà de policia militar" (Sullivan, J.L., 1966)

En síntesi, és evident que la concepció de la policia des de les línies argumentatives exposades és incapaç de donar una explicació històrica satisfactoria, alhora que proporciona una magnífica justificació per a defensar un plantejament immobiliari i tutelar de la societat. Per dir-ho en paraules de Casamayor, "En un món que ja no es reconeix, ella [la policia] segueix reconeixent-se" (Casamayor, 1973, p.34).

Per intentar matitzar aquesta argumentació apareixen, en el si mateix de dita interpretació, algunes acotacions. Tracten, fonamentalment, de perfilar el concepte de cos o institució policial a partir de la seva definició com col·lectiu organitzat. Es situa aleshores el seu origen en l'aparició de l'activitat militar i de la seva doble missió, repartida entre

la guerra exterior i el manteniment de l' ordre interior. Però aquesta interpretació, per una banda, és imprecisa en admetre diferents moments en la pròpia constitució dels exèrcits i la època de la seva professionalització; i per altra banda, en acceptar un punt/moment d' origen, trenca justament amb l' argumentació universalista que constitueix la seva pròpia base, fent entrar en crisi irreversible ambdós plantejaments, ja que si li suposem un inici cert i concret a la policia, caldrà admetre també un final i suposar un entorn socio-històric concret tant per un fet com per l' altra (es trenca la argumentació universalista). Per altra banda, si la corporació té un punt de partida, és obligat preguntar-se el perquè precisament aquell punt i no un altre, el que remet a l' entorn socio-històric, convertint a la policia en quelcom integrat i subordinat a un context més ampli (el que trenca l' argumentació policiaco-cèntrica). S' esdevé aleshores, respecte d' aquesta pretesa correcció de la teoria, que la seva aportació fonamental consisteix justament en admetre un punt de partida per a la institució policial, però captiva de la seva pròpia contradicció, que no pot acceptar, acaba refugiant-se en postures d' anàlisi estrictament corporatives, cada cop més tancades. Apareixen aleshores les clàssiques "històries del cos....", que limitant-se a un determinat cos policial, eviten pronunciar-se sobre la resta de la problemàtica aquí exposada.

2.4. Un intent de superació insuficient: el binomi policia i societat.

Derivat de les línies fins aquí exposades, i sempre amb el punt de mira centrat en la policia, un tercer enfocament pretén superar les contradiccions assenyalades i molt especialment la visió tutelar de la policia respecte de la societat. Es tracta del que podríem anomenar "discurs policia i societat", i que proclama l' existència dels dos camps d' investigació inclosos en el seu discurs, però que de fet només es centra en un d' ells. A grans trets, aquest plantejament aïlla i redueix l' àmbit d' anàlisi i polaritza el tema a partir de dos grans pols: el de la societat i el de les institucions encarregades del manteniment de l' ordre. Aquesta teoria, que es pretén més sociològica que històrica, tracta ambdúes "parts" com si fossin dos "blocs" diferents, com si existissin dos col·lectius que haguessin de relacionar-se en un pla d' igualtat. Aquesta concepció es nodreix, en bona mesura, d' arguments aportats pels corrents

estructuralistes i de la sociologia clàssica nord-americana dels anys 1950-1960, però prengué força a partir de mitjans dels anys '70 i es perllonga fins els nostres dies.

Atribuïnt a la policia un paper "interlocutor" de la societat s'entra en un joc d' antagonismes i d' interessos contraposats, quina gradació pot abastar diferents nivells segons l' autor que l' utilitza (p. ex. Szabó, D. 1974; Reiss, A. 1983) però quina matriu oculta un diàleg "inter pares" entre la societat i la policia, de difícil assimilació en clau democràtica (en la que la policia hauria de ser vista en tot cas com un aparell supeditat al servei i a la voluntat de la societat). De tota manera, aquest enfocament suposa un pas necessari per a la superació de les concepcions negadores de la història. Malgrat que es queda en un plantejament de curt abast que no li permet d' anar més enllà, l' evolució d' aquesta línia teòrica conduirà a la ruptura definitiva de les concepcions exposades i avançarà cap a la inserció del tema policial en l' esfera de l' Estat, que duren a terme autors com Lafont-Meyer (1980); Gleizal, J.J. (1985); López Garrido, D. (1982); Emsley, C. (1983); Journès, C. (1988); Loubet del Bayle, J.L. (1992)...

Les tres línies argumentals que s' han descrit fins aquí tenen en comú una serie de trets que esquemàticament poden resumir-se en els punts següents:

Primer: Parteixen d' un enfocament centrat exclusivament en "la policia", respecte del que construeixen un discurs que considera com a colaterals tota la resta de dades.

Segon: En tractar el seu objecte com "universal" es situen fora dels marges històrics.

Tercer: Empren una interpretació metafísica de "la policia".

Quart: No encerten, per tot l' anterior, a definir amb nitidesa els límits del que entenen per policia.

Per aquesta motius, previament a parlar-ne, cal fer una definició de què entenem per policia. Si no es fa així, la indeterminació d' origen ens portara a una invalidació general de tot el que es pugui dir amb posterioritat, o el que encara és pitjor, pot distorsionar tot el treball mantenint però una certa aparença de correcció i contribuir així a la confusió sobre l' objecte d' estudi "policia".

3. El concepte d' aparell policial.

El que fins aquí s' ha plantejat, ens porta a rebutjar tot enfocament centrat exclusivament en "la policia". Des d' una perspectiva multidisciplinar, l' aspecte històric de la policia ha d' allunyar-se de la historia de la funció o de la institució, per convertir-se en part de la historia comú d' una societat concreta, ocupant-hi el lloc que veritablement li correspon en el conjunt d' aparells i mecanismes existents, i en el context de l' entramat econòmic i relacional subjacent. Això permetrà, en una segona etapa, aprofundir dins l' aparell policial així situat, de manera molt més precisa i clara, amb paràmetres que vagin més enllà dels històrics, i fins i tot que superin el socio-polític que aquí es planteja.

La qüestió policial, enfocada sota el prisma de l' aparell policial, ha de centrar-se en l' aspecte que avui adopta aquest aparell, que procedint de l' evolució de la forma-estat, és el fruit d' un procés històric de control sobre tots els aparells de l' estat. Ens trobem doncs davant d' uns indicadors inestimables de la veritable intensitat i capacitat rectora dels grups dominants, i per tant, confrontats a una de les claus principals de la lluita pel poder. Però no de qualsevol poder en qualsevol moment històric. Es tracta del poder en un marc socio-polític molt determinat, i impossible de transposar, ni endavant ni endarrera en la història.

La policia que avui coneixem en el nostre marc històric, social i cultural forma part dels aparells de l' estat, i per tant és quelcom instrumental respecte d' aquest, i és a més l' instrument que, justament per les seves característiques de jerarquia, disciplina i corporativització, resulta ser el més contundent. Des d' aquesta perspectiva, el que distingirà una policia d' una altra no és la seva estructura institucional o funcional, sinó la seva posició i la seva utilització en el conjunt del model d' estat concret i específic que estiguem analitzant. En conseqüència, els indicadors passaran per veure al servei de què o de qui, o sota el poder o ús de qui es troba; en funció de quins interessos se la fa actuar, etc... En cada nova situació, en cada nou canvi de paràmetres, la policia s' haurà de reinventar, de recrear, per tal de convertir-la en aparell idoni per al/als grup/s que tenen el poder de l' estat.

Parlar d' aquesta problemàtica en el nostre entorn significa parlar d' un poder molt concret, que s' estabilitza a partir de finals del segle XVIII,

i que estableix una forma de govern específica, amb un model d' estat determinat. La policia, des d' aquest moment històric, ha de refundar-se a mesura que la burgesia s' enforteix en el poder, en aquells països on la seva revolució triomfà. Es només a partir d' aquest moment i en aquest espai i sota aquest model d' estat, que la policia adquireix les característiques que avui li coneixem: corporació definida i pròpia (abans es confonia amb l' exèrcit); caràcter públic i per tant dependent de l' estat (abans, on hi havia quelcom semblant, depenia de persones concretes, com una mena de "guardia de corps"); funcions i subjeccions definides respecte dels altres poders de l' estat (subjecció a la llei, obediència als jutges etc... que no existien tampoc amb anterioritat).

Arribats a aquest punt, l' element a determinar serà el del contingut del propi aparell policial. La policia pot ser així inclosa en el que s' ha vingut a anomenar control social (i segons una distinció discutible però útil, dins del control social formal), però disposa alhora de un àmpli marge d' autonomia, degut al seu nivell d' informació, la seva distribució que abasta a tots els camps socials, i la seva pròpia estructura i organització. Per aquest motiu, no només és un instrument de l' estat, sinó que disposa d' una part del poder mateix de l' estat, tot i mantenir-ne la subordinació.

L' aparell policial es situa, per les seves característiques, en una posició privilegiada dins l' estat, en actuar com element d' aprofundiment capil·lar del propi estat en la societat (a través de quina òsmosi obté, a més, una imatge que li proporciona l' alibi ideològic de la universalitat i la perpetuitat). La policia es configura plenament com aparell quan apareix (i és percebuda) com a poder repressor, en base a noves demandes de control social recolzades en les normes i necessitats socio-econòmiques surgides en les societats industrials, i arrel del canvi en el mode de producció. El camp d' emergència de la nostra policia, és a dir de la que constitueix l' aparell policial, serà aleshores políticament, el de l' aparició de l' estat i dels seus aparells de control. De l' estat entès com a "lloc de trobada de la lluita política i com a bastió mitjançant el qual es fa possible implantar un determinat projecte de dominació" (Bergalli, R. 1988, p.3).

El resultat de l' enfocament proposat, és que no existeix una única història de una única policia, sinó la història fragmentada d' un aparell de control. Amb això no es tracta de negar la pròpia evidència, dient que la policia no existeix. Existeix, i n' ha deixat sobrada constància. Del que es

tracta és d'entendre que, de la mateixa manera que la presó com institució i l'empresonament com a pena privativa de llibertat per un temps concret tenen un origen determinat i una data de naixement aproximada i determinable (Pavarini-Melossi, 1980), també la institució policial i l'aparell policial apareixen en un moment precís, i van essent adaptades a la demanda de les necessitats segons l'estratègia històrica que posa en pràctica, en cada circumstància, el o els grups hegemònics en cada model social, en cada model econòmic, en una paraula, en cada forma d'estat. Es conjuga d'aquesta manera el desenvolupament d'unes característiques internes de la institució *polícia* (el que alguns han interpretat com la seva història) amb la història de les diverses formes que ha anat adoptant i que remarquen i reforçen el seu caràcter instrumental com aparell estatal.

L'ús del concepte "aparell policial", tot i no ser suficient per abastar tots els àmbits de coneixement de *la policia*, permet l'anàlisi d'una de les realitats de l'estat, i el seu estudi des de la vessant dels seus aparells de control.

Partint del concepte d'aparell policial, s'aconsegueix que *la policia* deixi de ser una idea abstracta i indefinida, per passar a ser un concepte concret, perfectament delimitat i alhora situat en el seu entorn (tan emmarcat que fins i tot se'ns apareix com a instrumental respecte de l'estat). La visió de l'estat com a beneficiari del monopoli de la violència legítima en el seu espai de poder sobirà, i el de la policia com aparell executor d'aquesta violència al servei de l'estat, ens porta al tema central. L'important és veure com la idea de policia no és més que una part d'un plantejament més ampli, el que permet explicar com l'estat modern procedeix a monopolitzar l'exercici de la violència, sustraent-la, per una banda a la venjança sempre inacabable de les parts intervinents, i per altra banda canviant-ne la legitimació, que passa de la justícia divina (el sagrat) a la justícia humana (el racional) (Recasens, A., 1994).

L'estat esdevé aleshores la clau de volta del sistema que inclou justícia i policia, i per aquesta mateixa raó, també de molts altres sistemes. En una paraula, l'estat esdevé sobirà. Per sobre d'ell no hi ha res, i al seu costat només hi ha iguals (altres estats sobirans). Aquest plantejament, que lliga (indissolublement?) policia i estat, fins el punt que l'aparell policial només es reconeix en l'estat, és també el que converteix aquest aparell policial en quelcom històric, car neix amb l'estat modern,

i acabara quan aquest acabi (el que hi hagi després, com a sistemes de govern i de control, és pura història-ficció). Aquest punt és de vital importància, ja que com veurem, constituirà el "quid" de la qüestió policial europea i del debat que previsiblement s'engegarà durant els propers anys.

4. L'Estat sobirà i els límits de la seva intervenció.

Les estructures policials existents en el marc de l'Europa contemporània -i més específicament en l'àmbit de l'Unió Europea-, la seva gènesi i la seva creixent incidència en el model de societat futura són el fruit del desenvolupament de un determinat concepte de control social, concepte que prové ell mateix de l'evolució del model d'Estat durant l'època moderna (Melossi, D., 1992). Es per això que dites estructures policials no han de ser abordades sense una prèvia anàlisi introductòria de l'Estat (amb els seus atributs de nacional i sobirà) en el que s'han forjat.

L'Estat modern es desenvolupa íntimament vinculat al concepte de sobirania, de poder sobirà a partir d'un procés general -propi de l'il·luminisme- consistent en la substitució de la divinitat per la raó. Al llarg d'aquesta progressió, l'Estat es situa, per suposada delegació dels ciutadans, en el cim del poder polític, desvinculat de qualsevol altre poder superior. Es parteix de la genèrica hipòtesi de la supeditació de l'Estat a la sobirania popular. Aquesta situació és la que li proporciona a l'Estat la seva raó de ser i la seva legitimitat. Per altra banda, es predica, en el si d'aquest Estat, la teòrica divisió equilibrada de poders (legislatiu, executiu i judicial) que hauria d'impedir-li la abusiva i omnímoda acumulació i concentració de poder que caracteritzà les monarquies absolutes. El cert però és que, en la realitat, l'Estat així configurat queda políticament revestit d'un poder suprem i independent, tant pel que fa a la seva faceta interior com exterior -internacional-.

En els sis llibres de la *República* (1576), Jean Bodin formula un plantejament que el porta a distingir entre Estat i Govern, el que li permet atribuir la sobirania genèrica a l'Estat (considerat com ens permanent i absolut), mentre que imputa les possibles corrupteles i injustícies als

Governos (simples titulars temporals de la sobirania) a quina esfera es circumscriuen els problemes i les responsabilitats. A partir d'aquest moment l'Estat, investit de la sobirania però exempt de responsabilitats, es constitueix en la clau intocable de tot el sistema polític.

L'Estat/sobirà, per al compliment dels seus fins ha d'actuar amb rectitud, és a dir d'acord amb la justícia, que es tradueix en normes - lleis- que configuren el Dret. Mitjançant el Dret es legitima aleshores l'exercici del poder sobirà de l'Estat més enllà del simple us de la força, atorgant-li així una categoria moral (ético-jurídica) i una autoritat inquestionables.

Es planteja aleshores el problema d'averiguar quins son els límits d'aquest Estat, fins on ha d'arribar -o fins on pot arribar- la seva intervenció, en termes de màxims i de mínims. Es a aquesta pregunta que tractarà de respondre Von Humboldt (1792), analitzant fins on, i en quins termes és necessària la intervenció de l'Estat en la vida social, a partir, és clar, de la ineludible existència d'un poder estatal. La seva argumentació reclama la intervenció estatal en l'àmbit jurídic-punitiu "Car en la discòrdia, unes lluites n'engendren d'altres, la ofensa reclama venjança, i la venjança és una nova ofensa. Per tal d'evitar això, és necessari remontar-se a una nova venjança que no en provoqui una altra de nova -aquesta venjança és el càstig imposat per l'Estat- o a una sentència que obligui a les parts en litigi a calmar-se: la sentència del jutge" (Von Humboldt, W., 1988, p.50). La fi última de l'Estat consisteix aleshores en "el manteniment de la seguretat, tant front a l'enemic exterior com front a les dissensions interiors" (id, p.51).

Davant d'aquestes pugnes, (quina solució a llarg termini consisteix, per a Von Humboldt en l'educació pública), l'Estat ha de prohibir o restringir totes aquelles accions "de les que se'n derivi una lesió dels drets dels altres, és a dir, que mermin la seva llibertat o la seva propietat sense el seu consentiment o en contra d'ell, o dels qui calgui temer-ho probablement; probabilitat en la que caldrà pendre en consideració la dimensió del mal que es vol causar i la importància de la limitació de la llibertat produïda per una llei prohibitiva. Qualsevol restricció de la llibertat privada que vagi més enllà o que s'imposi per altres motius diferents surt dels límits de l'acció de l'Estat" (id. p.122).

La fallida dels models d' Estat intervencionistes i/o benefactors esdevinguda a partir de les grans crisis als estats occidentals des de la segona meitat dels anys 70, ha tornat a posar d' actualitat el pensament humboldtià, del que, en tot cas, als efectes que ens interessin, cal remarcar el fet que, fins i tot a les teories més limitadores del poder estatal, el manteniment de la seguretat a l' interior del seu territori constitueix una part essencial del fi últim de l' Estat, alhora que configura el nucli del seu poder.

La formulació jurídica essencial sobre la sobirania i l' autoritat estatals en el marc de l' Estat de dret fou establerta per Hans Kelsen i l' anomenada "Escola de Viena" que es forjà al voltant d' aquest autor. Per Kelsen, el poder de l' Estat és "allò en virtut del que l' Estat domina sobre els homes; allò en virtut del que els homes estan subordinats a l' Estat i son els seus súbdits" (1934, p.134). Per exercir aquest poder de manera legítima, l' Estat ha d' estar emparat per un ordenament jurídic basat en una norma fonamental -Constitució- i generat per l' existència d' un ordre sobirà (és a dir no subordinat a cap altra ordre). "L' Estat en la seva unitat i amb la seva sobirania apareix com ordre suprem sobre el qual no n' existeix cap altre de més alt, l' autoritat suprema es tradueix com el poder d' expedir mandats obligatoris, en base a l' ordre jurídic nacional" (id. p.139). Es configura així l' Estat com autoritat jurídica, i com a únic legítimat per exercir la coacció, en posseir el monopoli de la violència legítima per salvaguardar la seguretat pública (1949, p.292).

Fou no obstant Max Weber qui establí, durant la primera meitat del nostre segle, la formulació que quedaria com a la clàssica en aquest terreny: "El que actualment estimem com funcions bàsiques de l' Estat -l' establiment del dret (funció legislativa), la protecció de la seguretat personal i de l' ordre públic (policia), la defensa dels drets adquirits (justícia), la cura dels interessos higiènics, pedagògics, politico-socials i d' altres (les diferents branques de l' administració) i especialment l' enèrgica protecció organitzada dirigida envers fora (règim militar)-, totes aquestes coses no han existit abans en absolut, o no han existit en forma de disposicions racionals, sino únicament com a comunitat ocasional amorfa" (Max Weber 1987 p.664).

En distingir entre funcions de policia i funcions de l' administració, Weber s' allunya del vell model policial-administratiu provinent de l' Antic

Règim, que utilitza el neologisme "policia" per identificar el bon govern de la cosa pública, "aquell vell ordre del qual depèn la felicitat dels Estats" (Delamare, 1705, p.2), responen així a una concepció que aniria evolucionant, des de mitjans del Segle XVIII, desprenent-se cada cop més de les seves característiques "de foment" per configurar-se com un aparell de control (Recasens, 1989 i 1993).

Weber situa a la policia al seu lloc, el de la protecció de la seguretat personal i de l'ordre públic. Fent això, desvela la característica fonamental de l'aparell policial modern, quin primer esboç prové de la Declaració dels Drets de l'Home i del Ciutadà, text que ja formula principis com el dret de no ser detingut arbitràriament (art.7) o a la presumpció d'innocència (art.9) i que en el seu article 12 estableix "La garantia dels drets de l'Home i del Ciutadà fa necessària una força pública; aquesta força s'institueix, doncs, en benefici de tots, i no per a la utilitat particular d'aquells a qui els és confiada". Aquesta força, que serà pagada amb diner públic (art.13) es configura ja de partida amb les característiques que no l'abandonaran fins els nostres dies: es tracta d'un aparell públic, de protecció, quina força ha de ser posada al servei de la garantia dels drets de l'Home i del Ciutadà.

L'aparell estatal policial tendirà -no sempre amb èxit- a separar-se de la Justícia i de l'Exèrcit, guanyant un espai cada cop més autònom dins del mateix Estat, a partir de la seva pròpia capacitat repressiva i d'un control generalitzat i expansiu de la informació. La utilitat d'un aparell amb aquestes característiques apareix cada cop com més evident als ulls dels governants (especialment després de l'ús que en feren Napoleó i el seu ministre de la policia, Fouché), els qui el destinen, de manera progressiva al llarg dels segles XIX i XX, a complir tasques específiques de control al servei fonamentalment de l'estat, i eventualment dels ciutadans en la mesura que els interessos siguin coincidents -ja que en cas contrari l'aparell policial actua com a aparell d'Estat enfrontant-se si cal amb els ciutadans als qui teòricament protegeix-.

Però la funció policial no només constitueix una funció bàsica de l'estat, sinó que n'és alhora una funció exclusiva: "L'Estat modern només pot definir-se en última instància a partir d'un mitjà específic que, igual que a tota associació política, li és propi, a saber: el de la coacció física (...) L'Estat és aquella comunitat humana que a l'interior d'un

deretminat territori -el concepte de 'territori' és essencial a la definició-reclama per a sí (amb èxit) el monopoli de la coacció física legítima" (Weber, 1987, p.1056-1057).

La propia confusió entre els termes de força, coacció i violència, que s'opera entre els traductors de Weber i el debat que s'ha suscitat, especialment a l'hora d'interpretar el concepte de "Herrschaft", indica la proximitat d'ambdós conceptes.

Ens trobem, de fet, en el terreny de l'ús de la violència/coacció i les seves fonts de legitimació, el que constitueix un dels elements clau de la legitimitat de l'aparell policial. Aquests plantejaments, que vinculen Estat i sobirania amb les seves expressions Estat i manteniment de la seguretat a l'interior del seu territori i Estat i monopoli de la força/coacció-violència, s'han mantingut -amb més o menys controvèrsia- fins a l'actualitat. El segrest de la violència/venjança per part de l'estat proporciona la base del sistema de justícia, i en especial del sistema de justícia criminal de l'Estat modern. I això és justament el que es trenca a partir del procés d'inclusió d'aquesta problemàtica en una esfera política que tendeix clarament a superar els límits de l'Estat. La tendència, encara no ben consolidada, dels Estats europeus a constituir una unió de tipus polític, suposa la ruptura del vell model d'estat com a únic dipositari del monopoli de la violència/coacció. A mesura que aquesta tendència va prenent forma, els vells límits de la sobirania estatal van cedint lloc a una altra mena d'espais, a un nou concepte de "territori", i per tant a un canvi substancial del concepte Estat. Això suposarà una modificació substancial del concepte de policia que nasqué vinculat a dit Estat.

La importància d'un estudi sobre el model policial de/a la Unió Europea esdevé aleshores evident, i es manifesta com indestruïble de l'anàlisi social i política del context. El canvi del concepte Estat a l'espai de la Unió Europea, si arriba a operar-se i a consolidar-se, comportarà modificacions importants del concepte de sobirania i respecte de la legitimació de tot l'edifici polític. En aquest context, la policia sense el seu tradicional marc de suport, haurà d'evolucionar per acabar esdevenint instrument d'aquest nou sistema i d'aquest nou territori. Estem a l'inici de la creació d'un nou sistema de control social quina importància i quins mecanismes de delimitació de responsabilitats i de seguiment esdevindran essencials dins de ben poc temps, per tal de saber si evolucionem cap a una

europa-fortalesa o cap a una europa dels ciutadans quins mecanismes de control siguin l' instrument per garantir les llibertats d' aquest nou model polític i social.

En aquest context, l' anàlisi a partir del concepte d' aparell policial lligat a l' estat sembla anar perdent progressivament utilitat. Pot arribar a quedar endarrerit respecte de la nova situació, i fa que calgui anar pensant en obrir, en un futur immediat, noves vies de treball enfocades a entendre el fenomen policial des de plantejaments com la violència (i els seus monopolitzadors), el control social etc...

CAPITOL II. EUROPA I ELS ESPAIS DE CONTROL

1.- LA UNIO EUROPEA I LA CONSTRUCCIO D' UN ESPAI SEGUR

1.1. Els fantasmes de la inseguretat.

El conflicte de poder entre la sobirania estatal i la sobirania internacional passa, com ja asenyalà entre d' altres Kelsen, per la resolució del debat entre dos plantejaments antagònics: el que atorga la primàcia de la sobirania a l' estat a través del dret nacional i el que reconeix el dret internacional com a ordre jurídic situat per sobre dels estats i dels seus ordenaments legals.

La superació d' aquest conflicte s' ha dut a terme, tradicionalment, a partir del triomf de la teoria del reconeixement del dret internacional de manera indirecta, és a dir a través i per part dels estats. Això ha significat, de fet, la consolidació de la primàcia de la sobirania de l' Estat, matitzada no obstant, per les teories que veuen, en dita sobirania estatal un punt de partida en la creació, per consentiment dels Estats, d' un dret internacional. Cal doncs tenir ben present que l' àmbit principal en que es mou bona part del dret internacional és encara el de la sobirania estatal. Això es fa encara més evident en aquells temes com el de la seguretat, en que els estats com ja hem tingut ocasió d' analitzar hi veuen un dels fonaments de la seva sobirania.

Per altra banda, el procés de formació de la Unió Europea segueix essent, en el fons, el producte d' un seguit de necessitats d' ordre econòmic, continuació lògica de les que en el seu dia afavoriren el procés de creació de la Comunitat Econòmica Europea (C.E.E.). El Tractat de Roma de 1957 reflectia certament una voluntat política de superar els traumes que la Segona Guerra Mundial havia deixat a Europa, però encara més reflectia la necessitat, pels relativament petits Estats europeus, de superar els seus límits fronterers a nivell comercial, per tal de fer front a l' empena comercial de les grans potències sorgides de la conflagració mundial. Però

els anys, i el desenvolupament social i econòmic a nivell planetari han forçat als països europeus a fer un pas més. La situació internacional, amb economies cada cop més globalitzades i amb la pressió dels Estats limítrofs sobre els socis de la Comunitat Econòmica, que vingué agreujada per la fi de la guerra freda i la desintegració del bloc dels països de l'òrbita del comunisme real, han forçat, primer, a la signatura de l'Acta Única Europea el 1986 (A.U.E.) i després al tractat de la Unió Europea el 1992 (T.U.E.). Ens trobem doncs immersos en la dinàmica d'un procés lògic d'evolució política però sobre tot en una situació orientada per un marcat signe de caire econòmic.

Al llarg d'aquest procés, s'han anat perfilant, pel que fa als ciutadans integrants d'aquest espai econòmic amb tendències polítiques que és Europa, quatre llibertats bàsiques; totes elles imprescindibles pel desenvolupament econòmic, però també susceptibles d'una lectura de tipus polític, i per tant fonamentals en tot el procés de convergència política cap a la Unió Europea (U.E.). El nexa comú de totes quatre llibertats és la mobilitat geogràfica, element clau de tots els mecanismes d'intercanvi comercial i laboral. Es tracta de la lliure circulació de persones, de mercaderies, de serveis i de capitals. Aquestes llibertats, per tant, mantenen una certa ambigüitat entre la constitució de veritables drets dels ciutadans de la Unió i la seva instrumentació per la necessitat econòmica de que es pugui moure mercaderies i mà d'obra. D'altra banda, aquest moviment crea alhora una angoixa, que és la que es troba a la base de tots els dissenys de polítiques de seguretat en l'àmbit de la U.E.. Aquests plantejaments, però, no són originals de la U.E.; de fet, venen de molt abans. Ja estan contemplats al A.U.E., i fins i tot, pel que fa a les mercaderies, el tema es troba a la base mateixa de la C.E.E.

Però la configuració de l'espai de seguretat a l'Europa de la C.E.E. i del T.U.E. és encara anterior. És el producte d'una construcció en la que s'han succeït i finalment superposat tres elements, o temes, que podem qualificar com de tres "leit motivs" o si es vol, tres "fantasmes", que s'han anat presentant, com a mínim, des dels anys '70 i que han propiciat la creació d'una cada cop més potent coordinació policial, quina font de legitimació fonamental ha estat, justament, la lluita contra els "perills" que suposaven, successivament, els elements de l'esmentada trina:

a) El terrorisme, quin problema es percebia com a transnacional i d' àmbit europeu pels inicis dels anys '70.

b) El problema de la droga, que es plantejà també a principis dels anys '70, però que prengué força durant els '80.

c) Les pors derivades de l' entrada en vigor de la normativa sobre la lliure circulació de persones, quin punt àlgid es produí amb l' entrada en vigor de l' A.U.E., i per tant es plantejà fortament a partir de la segona meitat de la dècada dels '80. Aquest darrer problema es presenta amb molta més complexitat que els anteriors, ja que afecta a molts més subjectes, i molt més disseminats, en la mesura que esten el seu abast als quatre drets suara plantejats i per tant diversifica el que podríem anomenar els "bocs expiatoris". De fet, te repercussions sobre temes molt diversos, i de diferent naturalesa jurídica; des dels estrangers i la seva problemàtica específica, que jurídicament sol ser de tipus administratiu, fins al crim organitzat, de clara naturalesa mafiosa i qualificació jurídica d' àmbit penal, passant per temes com el blanqueig de diner, el gran narcotràfic (que cal distinguir del segon dels "leit motivs", que no forçosament te que veure amb aquest precís aspecte del circuit de la droga), la mobilitat dels delinqüents o fins i tot d' altres elements com ara els fraus a gran escala (en especial a la comunitat), el robatori de peces d'art, o el dany ecològic. Així doncs, podem parlar de tres elements generadors de inseguretat a nivell europeu, i de tres onades de seguretat per lluitar contra aquests "leit motivs", que han propiciat importants avenços pel que fa a la coordinació policial, l' intercanvi de experiències i d' informacions entre membres de forces de seguretat, i la millora de elements tècnics en matèria de investigació i seguiment criminal. Sense aquesta situació, hagués estat impossible plantejar-se avui, en el sí de la U.E., la cooperació policial, fruit de tota aquesta experiència pretèrita i de la formació d' una èlite de policies de tipus transnacional que ha establert, durant aquests anys, importants contactes i llaços tant a nivell tècnic com personal, formant una xarxa que s' estén més enllà de l' àmbit europeu.

Però veiem primer com s' ha produït aquesta evolució en les seves diverses etapes a l' Europa comunitària, per passar després a analitzar els problemes que plantejen aquests factors vinculats a la seguretat.

1.2. L' Acta Unica Europea.

Fruit de la polèmica suara esmentada sobre sobirania i dret internacional, en el cas de la fins encara fa poc anomenada Europa Comunitària, la discussió s' ha centrat al voltant del valor i l' abast del dret comunitari i la seva recepció en els ordenaments jurídics interns dels Estats Membres (EM). De fet, el dret comunitari representa una nova modalitat, de "comunitat de durada il·limitada dotada d' atribucions pròpies, de personalitat, de capacitat jurídica, d' una capacitat de representació internacional i més precisament de poders reals surgits d' una limitació de competència o d' una transferència d' atribucions dels Estats a la Comunitat" (Sentència Costa, del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees de 15-7-64).

La polèmica va donar un primer tomb decisiu amb l' aprovació de l' Acta Unica Europea (AUE), que fou el fruit de quasi dos anys de treball, quines fites passen pels informes Altiero Spinelli (febrer de 1984), Comité Dooce (març de 1985) i els treballs del Comité Adonino sobre "l' Europa dels Ciutadans" creat pel Consell Europeu de Fontainebleau (25-26 de juny 1984) quin informe es de 1985. Finalment, el 4 de desembre fou adoptada al Consell Europeu de Luxemburg i ratificada al llarg dels anys 1986-87. Entrà en vigor el primer de juliol de 1987. L' AUE constitueix un graó més cap a una nova orientació de caire més polític de la Comunitat, que es veuria confirmada amb el Tractat de la Unió Europea (T.U.E.).

De fet, l' A.U.E. constitueix el primer pas cap a la Unió Europea, i ja des de les seves primeres paraules, els signants es declaren "Animats per la voluntat de prosseguir la obra empresa a partir dels Tractats constitutius de les Comunitats Europees i de transformar el conjunt de les relacions entre els seus Estats en una Unió Europea, de conformitat amb la Declaració solemne de Stuttgart de 19 de juny de 1983". Aquesta voluntat tingue immediates repercussions en els estats membres de la C.E.E., fins el punt que en alguns casos arriba a afectar la seva sobirania obligant a efectuar modificacions constitucionals.

L' acord consisteix fonamentalment en una adequacio-modificació dels Tractats constitutius de les Comunitats Europees, i l' establiment de mecanismes de cooperació, de cohesió econòmica i social, d' investigació i desenvolupament tecnològic, i de cooperació en matèria de política exterior.

Pel que fa als aspectes policials, no obstant, l' AUE no contenia cap especificació. Era massa aviat encara per parlar d' aquesta temàtica en un Tractat que tot just estava plantejant el salt de l' àmbit estrictament econòmic de la C.E.E., cap a un espai polític on el que es tracta és de construir una Unió Europea "basant-la per una part, en unes Comunitats que funcionin segons normes pròpies i, per una altra part en la Cooperació Europea entre els Estats signataris en matèria de política exterior, i a dotar a dita Unió dels medis d' acció necessaris". Però tot i pensar sobre tot en qüestions de política exterior, l' A.U.E. introdueix, per primera vegada, la defensa de la democràcia i la protecció dels drets humans en un text comunitari on el estat membres es mostren: "Decidits a promoure conjuntament la democràcia, basant-se en els drets fonamentals reconeguts a les Constitucions i Lleis dels Estats membres, en el Conveni de Protecció dels Drets Humans i de les Llibertats fonamentals, i a la Carta Social Europea, en particular la llibertat, la igualtat i la justícia social".

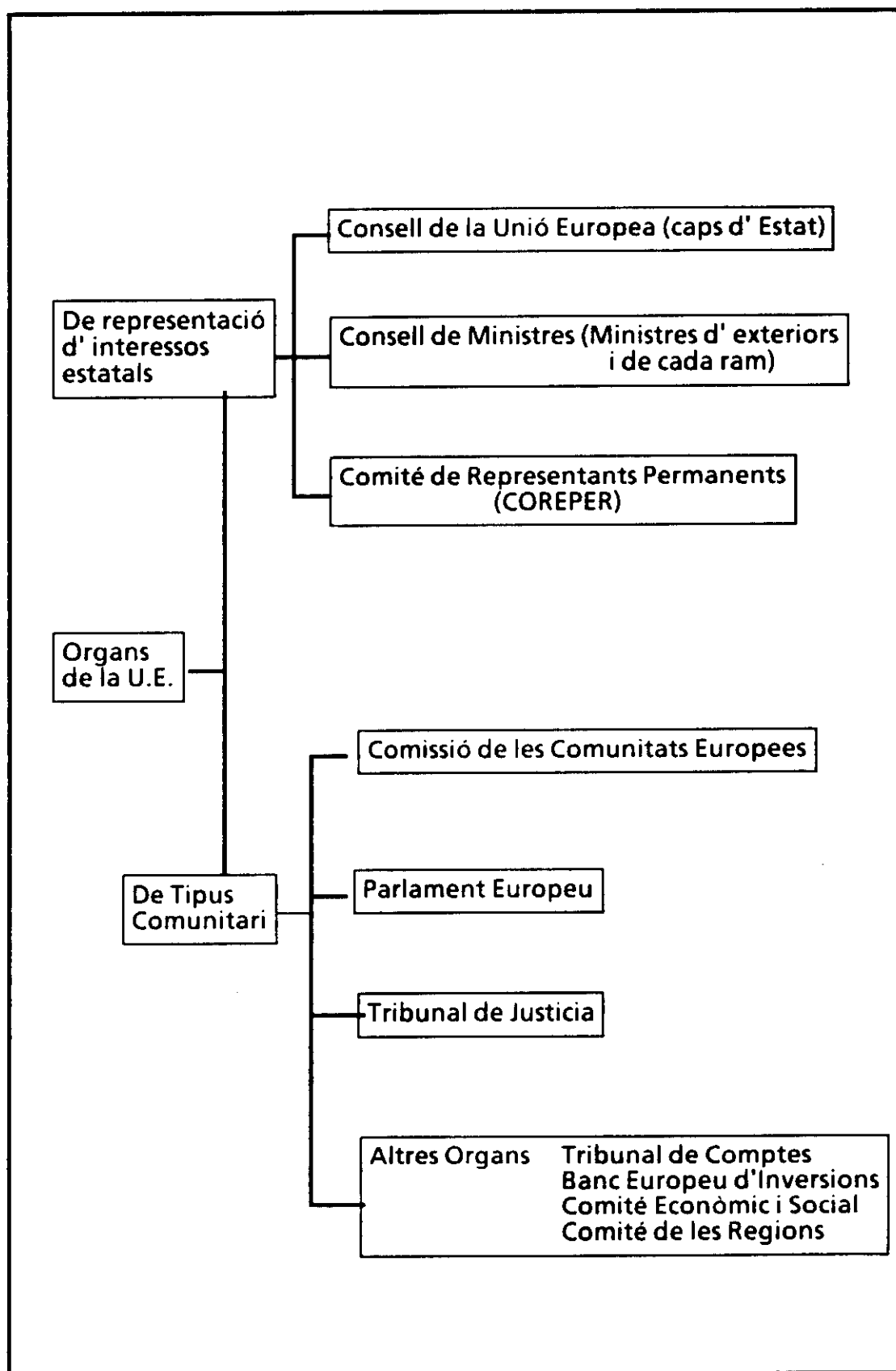
La importància policial de l' AUE rau doncs no tant en el que diu com en el que obliga, respecte del comportament i actituds de la policia, a partir dels drets i llibertats que reconeix i assumeix com a propis, i que constitueixen una garantia respecte dels ciutadans comunitaris.

Una de les fórmules que s' acorden per assolir aquests objectius que l' A.U.E. es planteja és la reflectida a l' article 13. En síntesi, aquest article, reforçat pel Document publicat per la Comissió de la C.E. titulat "Abolició dels Controls de Persones a les Fronteres intercomunitàries" (Com./88/640 final), estableix un grau de supressió de fronteres nacionals-estats a Europa que permet la lliure circulació de persones i de capitals a partir del 31 de desembre de 1992. Aquests dos aspectes (més que la lliure circulació de mercaderies i de serveis) generaren una forta reacció per part dels àmbits policials, que es veieren, a partir de 1992, tancats a les seves pròpies fronteres i es queixaven tot argumentant que els delinqüents circularien lliurement i es blanquejarà el capital producte d' activitats il·lícites amb una facilitat fins aleshores desconeguda degut a les limitacions imposades per les fronteres estatals, que actuaven com a filtres i elements dissuasoris. Des del mateix moment de l' elaboració de l' AUE creixeren les veus, provinents d' entorns policials i dels Ministeris d' interior dels països europeus, reclamant mesures (fonamentalment policials) compensatòries a la lliure circulació.

El mateix TUE conte una Declaració de la Conferència annexa a l' Acta Final titulada "Declaració política dels Governos dels Estats membres sobre la lliure circulació de persones" quin contingut preten recollir parcialment aquest sentiment "compensatori" en els següents termes: "Amb l' objecte de promoure la lliure circulació de persones, els Estats membres cooperaran, sense perjudici de les competències de la Comunitat, en particular pel que respecta a l' entrada, circulació i residència dels nacionals de tercers països. Així mateix, cooperaran en el que es refereix a la lluita contra el terrorisme, la criminalitat, la droga i el tràfic d' obres d' art i d' antiguitats." Com podem veure, tornen a ser presents els "*leit motivs*" de la problemàtica policial/de seguretat a Europa. És més, l' AUE, en plantejar un problema nou de manera explícita (la lliure circulació de persones i de capitals), recupera, arrossega i mante els vells, especialment terrorisme i droga, creant així una trilogia a partir del que abans només era un binomi.

El problema que calia resoldre, a partir d' aquest moment, era el de decidir si la cooperació establerta a l' A.U.E. en matèria de lluita contra aquests fenòmens, havia de ser duta a terme a través de una cooperació interestatal, o si es produiria a partir d' un àmbit purament europeu i per tant comunitari. Per altra banda, quedava per definir l' abast de la cooperació, que podia ser policial o no; només mitjançant l' intercanvi d' informació o incorporant efectius policials de diversos països etc... La fórmula no estava establerta, si bé, segons J.Piñanes (1994 p.13), l' any 1985 "es posaren de manifest esperançats intents de comunitarització", que s' havien de traduir, en un termini raonable, en una comunitarització de les parts més importants de la cooperació europea en matèria d' afers d' interior. Fins i tot, el mateix autor esmenta que la Comissió presentà, en el seu Llibre Blanc, un total de vuit normatives comunitàries en relació amb la lliure circulació de persones, i que es tractava de posar en marxa un seguit de directives comunitàries en matèria de dret d' asil (abans de 1986), drogues (1987), eliminació de controls a les fronteres exteriors i d' altres mesures sobre coordinació de disposicions relatives a domicili i temes laborals pels ciutadans extra comunitaris (1988), situació legal dels refugiats i política de visats i extradicions (1988). Evidentment, tot això romangué en el camp de les bones intencions, però denota ja un interès per temes que, amb els anys, han esdevingut claus en les polítiques d' interior i de seguretat del països de la U.E.

Molt sintèticament, i als efectes orientatius per a les properes pàgines, podem establir l' esquema de les Institucions europees:



1.3. El Tractat de la Unió Europea.

Si l' AUE significa la introducció de noves polítiques europees, l' expressió de una major voluntat de cooperació, de cohesió social i la incorporació de nous mecanismes de funcionament i de votació en el si d' una reformada Comunitat Econòmica Europea (CEE), el cert és que la realització dels projectes plantejats a la manifestació de voluntats formulada en el preàmbul de la pròpia AUE requeria un marc més adequat, políticament parlant, que el de la CEE.

Els objectius de unió política i monetària s' expressaren mitjançant un nou instrument: el Tractat de la Unió Europea, també conegut com Tractat de Maastricht, per haver estat signat a dita localitat holandesa fronterera amb Alemanya i Luxemburg, el 7 de febrer de 1992. El TUE, en vigor desde el dia 1 de novembre de 1993, esdevingué una realitat, però només després d' una àrdua discussió entre els EM (durant la que ja perdé els qualificatius de "Unió política" i de "Federal") i a través d' un delicat i difícil procés de ratificació per part de cada EM; i encara segueix amenaçat per greus perills (crisi econòmica, actitud durament crítica per part del Parlament Europeu, fortes disensions a determinats països -p. ex. Dinamarca, o Noruega que rebutjà per segon cop en referendun d' entrar a la Unió el 28 de novembre de 1994-) En tot cas, el TUE suposa una modificació substancial de la antiga CEE i dels seus tractats originaris, atorgant-li a la vella comunitat econòmica un matis molt més polític (Muñoz Machado, S., 1993).

Per reflectir l' estructura del Tractat, ha esdevingut ja un tòpic, com veurem més endavant, la comparació del Tractat amb un temple de la grècia clàssica, amb tres pilars bàsics, el "primer pilar" o "pilar comunitari", que regula estructures comunitàries (articles G,H,I), el "segon pilar" o "pilar de procediments de cooperació intergovernamental" (article J sobre política exterior i seguretat comuna -PESC-) i un "tercer pilar" (article K sobre justícia i afers de interior), amb un basament representat per les "disposicions comunes" (articles A a F i L a S). A més cal afegir-hi 17 Protocols vinculants i 33 Declaracions.

Des del punt de vista jurídic, el TUE planteja problemes de definició "El Tractat de la Unió Europea (TUE) és un original instrument de Dret que ja no se sap si anomenar 'internacional' o 'supranacional'. Es un 'Tractat de Tractats' car en el seu si reuneix una serie de *subsistemes* de diferent

naturalesa" (López Garrido, 1992, p.25-26). En tot cas, només el "primer pilar" és propiament "comunitari", mentre que el segon, en el que es tracten els afers relacionats amb els aspectes policials i de justícia, s'ha elaborat mitjançant una tècnica coneguda com de "cooperació intergovernamental"; quina lògica no és la comunitaria: segueix utilitzant el mecanisme de decisions per unanimitat (recentment modificats en el si de la Comunitat per l' AUE que estableix un sistema de votacions per majoria qualificada en el Consell de Ministres), no hi ha polítiques comunes, ni intervenció del Parlament Europeu o de la Comissió (òrgans veritablement representatius de la Comunitat) ni sistema jurídic comú que s'imposi als drets interns.

Podem concloure doncs que la part de la Justícia i afers de Interior del TUE no constitueix propiament dret comunitari, sinó "acords entre dotze Estats" (quinze Estats a partir de gener de 1995) quin nivell de sobirania no queda minvat de cap manera malgrat que com assenyala López Garrido, políticament sí que es produeix una "variació notable", en la mesura que els esmentats "àmbits sensibles" s'integren dins l'Unió, el que fa suposar a l'esmentat autor una "tendencial comunitarització".

No essent propiament dret comunitari, no poden aplicar-se als àmbits de Justícia i Interior els mecanismes normatius comunitaris (reglaments, directives, decisions, recomanacions i dictàmens) ni semblen directament invocables els principis que han anat construint la Comunitat (Principi de l'adquirit comunitari, de primacia, d'efecte directe, de subsidiarietat...) així com tampoc té validesa la Jurisprudència del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees (TJCEE), ni és -si més no encara- el cas de plantejar els problemes de repartiment competencial entre la Comunitat i els E.M. i la integració de les regions i autonomies europees en el procés de presa de decisions comunitàries (que en el cas espanyol, com en l'alemany, afectaria també a temes policials degut a les competències que tenen, en aquestes matèries, determinades Comunitats Autònomes i tots els Länders respectivament).

Es per tot això que, en l'àmbit policial que analitzarem en profunditat en l'apartat 2.6, no te ara per ara massa sentit la discussió sobre les limitacions a les sobiraniaes estatals que planteja la U.E. i que es deriven de les mutacions constitucionals que el procés de integració va generant de manera progressiva i gradual en els EM.

Cal però tenir present que, en d'altres àmbits, aquesta problemàtica ja ha originat un ampli debat sobre el concepte mateix de sobirania dels EM i les característiques de la seva cessió (Muñoz Machado, 1993, especialment pp.59 a 63). Tard o d'hora, si el procés de integració i unió política és tant irreversible com sembla (malgrat tots els entrebancs ja esmentats i d'altres de previsibles quina gravetat cal no negligir) i si la tendencial comunitarització del sector de la Justícia i Interior es confirma, el concepte de monopoli de la força, vinculat als aparells policials i als Estats com a característica fonamental de la seva sobirania, haurà de patir canvis. L'hipotètic abast d'aquests canvis permet fins i tot avançar la possibilitat d'haver de donar per tancat (si més no pel que fa a l'àmbit de la UE -en quin espai nasqué i es desenvolupà-) el cicle històric del concepte d'aparell policial surgit amb el model d'Estat modern lliberal i burgès.

Però aquesta afirmació és ara per ara encara força prematura, atesa l'extraordinària prudència que caracteritza els E.M. a l'hora de tractar un tema, el de la coordinació policial, que d'altra banda, com veurem, no és nou.

1.4. El projecte de Constitució europea.

El Diari oficial de les Comunitats Europees nº C 61/155 de dijous 10 de febrer de 1994 publicava una Resolució sobre la Constitució de la Unió Europea, a la que seguia un Projecte de Constitució de la Unió Europea.

A la Resolució, el Parlament Europeu pren en consideració "la necessitat (...) de dotar a la Unió Europea d'una Constitució democràtica amb la fi de permetre que es desenvolupi la construcció europea de conformitat amb les exigències dels seus ciutadans", considerant d'altra banda que el T.U.E. "no respon plenament a les exigències de democràcia i eficàcia de la Unió Europea" i preveient el "debat sobre la democràcia i la transparència a les institucions europees, que es produirà tant en el Parlament Europeu com en els parlaments nacionals i en l'opinió pública". Per tot això, el Parlament "demana al Parlament Europeu que resulti electe el juny de 1994 que prossegueixi els esmentats treballs a fi d'aprofundir els debats sobre la Constitució europea, tenint en compte les aportacions dels parlaments

nacionals i de la opinió pública, tant dels Estats membres com dels països candidats a l' adhesió". L' objectiu immediat del Parlament Europeu és la Conferència intergovernamental prevista pel 1996.

Un primer element, per repetitiu, crida l' atenció, i és l' emfasi del Parlament europeu en la necessitat d' un debat sobre la transparència i funcionament democràtic de les institucions europees. Això no ha d' estranyar, ja que és una reivindicació clàssica del Parlament Europeu, que constata la distorsió que s' opera en el si dels òrgans institucionals europeus, que no són homologables als paràmetres democràtics dels models estatals dels membres integrants de la U.E., basats en la clàssica divisió de poders.

El Parlament europeu pot parlar, amb raó, de dèficit democràtic, si tenim en compte que, a grans trets, a nivell comunitari és la Comissió qui fa les tasques de legislatiu i d' executiu clàssics, mentre que el Parlament Europeu té funcions molt minvades respecte dels parlaments nacionals dels estats membres, ja que fonamentalment, no té el poder legislatiu, mentre que el judicial, representat pel Tribunal de Justícia de les Comunitats, tampoc té capacitat d' executar les sentències, ni una jurisdicció sobre tots els afers; i això sense tenir en compte el poder real, encarnat pel Consell, que constitueix la representació dels interessos nacionals. En aquest entramat, manca també un dels elements clàssics dels estats, el monopoli de la violència en temps de pau, representat per una/es força/es de seguretat o policials, que garanteixin els drets ciutadans, l' eficàcia de les investigacions engegades pels jutges i l' executivitat forçosa de les Sentències judicials i l' aplicació de la coacció, si cal, en l' execució de les resolucions administratives.

Es important doncs veure què s' estableix en aquest projecte respecte de l' àmbit d' interior i de la seguretat.

El projecte de Constitució de la Unió (PCU) consta de un Preàmbul, seguit de 47 articles repartits en set Títols (I Principis; II Competències de la Unió; III El marc institucional; IV Funcions de la Unió; V Relacions exteriors; VI Adhesió a la Unió i VII Disposicions finals.) Té, a més, un Títol final, el VIII, sense articular, que du per títol *Drets Humans garantits per la Unió*, i on s' enumeren i es formulen fins a 24 Drets (Dret a la vida; Dignitat; Igualtat davant la llei; Llibertat de pensament; Llibertat d' opinió i d' informació; Vida Privada; Protecció de la família;

Llibertat de reunió; Llibertat d' associació; Dret a la propietat; Llibertat professional i condicions de treball; Drets socials col·lectius; Protecció social; Dret a l' educació; Dret d' accés a la informació; Partits polítics; Accés a la justícia; Principi de "non bis in idem"; Irretroactivitat; Dret de petició; Dret al respecte del medi ambient; Límits dels drets contemplats, per raons de necessitat de salvaguarda d' una societat democràtica; Nivell de protecció i Abús de dret).

Cal assenyalar d' entrada l' extranya tècnica legislativa de situar els Drets constitucionalment garantits al final, quan a totes les Constitucions europees son al inici, el que ja podria constituir un indici de voluntat d' evitar el conflicte amb les constitucions dels Estats membres, no entrant a formular un títol primer de Drets i Deures fonamentals que podria comportar el forçar canvis a les Constitucions dels estats membres i tensions possiblement insuperables.

D' altra banda, si establim un paral·lelisme amb la Constitució espanyola (C.E.), molt similar a la resta de textos europeus en aquest sentit, trobem que l' art. 104 C.E. explicita que la missió de les Forces i Cossos de seguretat consisteix justament en "protegir el lliure exercici dels drets i de les llibertats i garantir la seguretat ciutadana", mentre que l' art. 126 del mateix text situa a la policia judicial sota la dependència de Jutges, Tribunals i Ministeri Fiscal, "en les seves funcions d' indagació del delictes i de descobriment i assegurament del delinquant".

El Projecte de Constitució no contempla aquesta ja clàssica divisió, ni de fet res que pugui assemblar-se a un principi de model policial d' abast europeu. De fet, pateix una seriosa mancança en tots aquests aspectes. La primera pregunta que hom pot plantejar-se, en aquesta temàtica, emprant el paral·lelisme esmentat amb les constitucions estatals és: qui protegirà els Drets Humans garantits per la Unió? i en un segon terme: quins tribunals en jutjaran la seva conculcació, i quina policia estarà a la seva disposició?. La recerca pel text de quelcom que ens podes aproximar a una presència de l' element coactiu de que preten dotar-se en aquesta matèria el PCU es podria fer des de dues perspectives; en primer lloc, mirant-ho des de la dicotomia dret comunitari/acords entre estats, i en segon lloc, des de l' enfocament policia judicial/policia de l' executiu.

Pel que fa a la primera de les possibilitats, en cap moment el text parla de res que permeti pensar que podria voler atreure cap al dret

comunitari allò que hem definit, parlant del TUE, com cooperació intergovernamental fonamentada en els "acords entre quinze estats". El fet esdevé particularment significatiu si es té en compte que, respecte del segon i tercer "pilars" esmentats (l' art. J sobre política exterior i seguretat comuna -PESC- i l' art. K sobre justícia i afers d' interior), el PCU sí que entra a regular la política exterior i de seguretat comuna, en el seu Títol V, dedicat a les relacions exteriors i quin primer article, el 42, es dedica a *Política exterior i de seguretat comuna*, representant així literalment el TUE. En aquest art. 42 s' estableix que "El Consell Europeu definirà els principis i les orientacions generals de la política exterior i de seguretat comuna, inclosa la política de defensa comuna i la defensa comuna", així com també decidirà les posicions i accions de la Unió, consultant i informant al Parlament Europeu. Això suposa un notable avenç respecte del TUE, que parlava de la definició de la identitat internacional de la Unió mitjançant una PESC "que inclourà, en el futur, la definició d' una política de defensa comuna, que podrà conduir, en el seu moment, a una defensa comuna" (art. B) i que ve definida a través de les filigranes de l' art. J i sense control del Parlament Europeu. Podem parlar doncs d' un cert avenç en aquesta matèria en el text del PCU.

En canvi, de l' art. K del TUE no se' n fa ressò, especialment pel que fa al tema policial, ja que el judicial sí que el tracta, si més no en la mesura que regula el Tribunal de Justícia a l' art. 25 (composició i organització) i als arts. 36 a 39 (atribució i repartiment de competències), donant-li competència "per pronunciar-se sobre tot recurs interposat per un particular per que es declari la violació, per part de la Unió, de qualsevol dret humà garantit per la Constitució", tot remetent les condicions d' interposició de l' esmentat recurs a una futura Llei constitucional (art.38). De tota manera, la regulació que el PCU estableix respecte del Tribunal de Justícia no concreta els aspectes de la cooperació judicial en matèria civil i penal previstos a l' art. K.1 del TUE.

En matèria policial, seguim doncs en el marc de la cooperació entre estats. En aquest sentit, el PCU estableix entre els seus principis que "Els Estats membres col·laboraran solidàriament entre si i amb les institucions de la Unió per assolir els objectius d' aquesta última. Les institucions de la Unió duran a terme les tasques que els estan encomanades per la Constitució." (art. 1.5). A continuació, s' estableixen entre els objectius de

la Unió "afirmar la seva identitat en el pla internacional, duent a terme una acció comuna que afavoreixi la pau, la seguretat i el surgiment d' un ordre mundial lliure i pacífic, basat en la justícia, el Dret, el respecte al medi ambient i el progrés econòmic i social." (art.2 cinquè punt) El respecte dels Drets Humans no es considera objectiu de la Unió, si bé aquesta els garanteix, en el mateix títol, a l' art. 7: "En els àmbits en els que s' apliqui el Dret de la Unió, aquesta i els Estats membres garanteixen el respecte dels drets enunciats en el títol VIII. La Unió respecta els drets fonamentals tal i com es garanteixen en el Conveni Europeu per a la Protecció dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals i en els demés instruments internacionals aplicables i tal i com resulten dels principis constitucionals comuns als Estats membres." D' altra banda, a l' art. 11 s' estableix que "La Unió reforçarà les formes de cooperació existents entre els Estats membres amb vistes a aplicar'ls-hi els procediments i els mecanismes comunitaris", concedint un cert paper promotor d' iniciatives en aquest sentit a la Unió.

El marc que queda previst al PCU doncs, és el de deixar tots els aspectes policials a l' àmbit de la cooperació intergovernamental, en els termes fixats al TUE, establint en tot cas un afavoriment genèric de les formules de cooperació, que podrien abastar els aspectes de la cooperació policial, i que forçosament hauran de tenir en compte la garantia dels Drets Humans que s' estableix al PCU, i que recull, de fet, la tendència de la jurisprudència comunitaria, quin Tribunal de Justícia ja assumí en el seu moment el paper de protector del respecte dels drets fonamentals a la Comunitat, malgrat no existir en la normativa comunitaria un catàleg de drets fonamentals similar al de les constitucions dels Estats membres (El TJ assumeix el paper de protector del respecte dels drets fonamentals a la Comunitat, per entendre que aquests drets integren l' ordenament comunitari, no perquè formin part del dret constitucional dels Estats membres. Integra la protecció dels drets fonamentals a l' ordenament jurídic comunitari.- STJCEE Stauder, 12/11/69; Internationale Handelsgesellschaft, 17/12/70; Nold, 14/5/74; Hauer, 13/12/79 etc...-).

Pel que fa a la distinció entre policia de l' executiu i policia judicial, evidentment, el text de PCU no en fa cap esment, si bé existeix un executiu com a tal i un judicial, i unes funcions de la Unió (art.31 i ss.) que s' expressen com legislativa (arts. 32-33), executiva (arts. 34-35) i

jurisdiccional (arts. 36 a 39). La pregunta que es planteja es immediata: quan la Unió necessiti executar les seves resolucions, si cal utilitzar la via coactiva, amb quins medis propis comptara?

En síntesi, i sense oblidar que les previsions de que aquest text tingui viabilitat son ara per ara més aviat pessimistes, ens trobem davant d' un Projecte de Constitució que crea una ficció, cada cop més similar a la dels Estats-nació, amb tímides pretensions, en el Títol primer, d' una certa aparença de sobirania, disfressada de "personalitat jurídica propia" i poders emanats dels ciutadans de la Unió i no dels Estats (art.1). Som però encara molt lluny d' un espai "weberia" amb autèntica capacitat de monopoli de la violència legítima, i per tant som també molt lluny de la possibilitat de definir més clarament l' espai policial europeu, que no per manca de definició deixa de progressar en la seva construcció.

1.5. La demanda de seguretat i els espais de control.

Com ja hem avançat a l' apartat primer d' aquest capítol, tres onades de inseguretat han envaït Europa durant els darrers trenta anys, arribant a constituir veritables elements obsessius per a la societat europea. Podem apreciar, a més, com tots tres "leit motivs" han anat lligats a moments estratègics de la C.E.E., acompanyant-la en el seu procés d' unió, i en cada cas han estat motiu/conseqüència d' avenços significatius en matèria de coordinació policial a Europa.

1.5.1. El terrorisme

Entès com a crim definit per la invocació de motivacions polítiques per part de les persones o el més sovint dels grups que els cometem, fou un cop més (ja ho havia estat, com veurem en el capítol dedicat a Interpol, a finals del segle passat) el detonant que feu aflorar una coordinació policial que, de manera larvada o soterrada, corria ja per Europa al llarg de tot el segle, si bé de manera molt més descoordinada.

La aparició, el 1975, del grup Frevi obeeix de fet a la proclamada necessitat de combatre un terrorisme que, amb la seva base principal a l' Orient Mitjà, havia donat ja senyals de perillositat tant evidents i

alarmants com l'assassinat de bona part dels atletes israelians participants als Jocs Olímpics de Munich, el 1972.

Durant els primers anys de la dècada dels '70, i fins a mitjans de la dècada següent, la lluita contra el terrorisme ocupa bona part dels esforços policials a nivell internacional, i obviament també a nivell estrictament europeu tot i quedar clar l'abast mundial del problema. El 1977 es signava la Convenció Europea per a la supressió del terrorisme; el 1979 la declaració de Dublín sobre el mateix tema, i el 1984, Interpol (que sempre havia demostrat les seves reticències a actuar contra terroristes, al·legant la naturalesa i finalitat política dels fets incompatible al seu parer amb la pròpia neutralitat política de la organització) acceptà admetre certes ordres en aquest sentit (Anderson, M.: 1994; p.9).

Tots els països de la Unió han patit aquest fenomen, i no tant sols com a element extern, sinó amb origen i base als propis estats europeus. El terrorisme fou especialment virulent a Itàlia (Brigades Rojes), a Alemanya (Baader Meinhof), a Irlanda (I.R.A.) i roman encara, com a darrer bastió, a Espanya (E.T.A.), i motiva una reacció per part dels estats sota forma d'emergència i prioritat absolutes que es traduí en adopció de mesures policials i polítiques de tipus excepcional. Aquesta situació es la que donà peu, en alguns cassos, als episodis coneguts com "guerra bruta", que suposaren, sota la responsabilitat d'una excessiva tolerancia política i en molts cassos també jurídica, unes actuacions policials al marge de la legislació vigent (citem nomes a tall d'exemple l'extranya mort dels principals caps del terrorisme alemany a la presó, la mort de activistes de l'IRA indefensos a mans de la policia anglesa a Gibraltar, l'extranya participació en aquesta tematica de la xarxa italiana Gladio o la banda "contraterrorista" espanyola del GAL integrada de manera determinant per policies). La transcendència d'alguns d'aquests fets a la opinió publica ha aconseguit, a la llarga, tenyir de sospita l'actuació de l'Estat (debat sobre els limits de la raó d'Estat) i dels seus aparells policials (acusacions i en alguns cassos fets provats de tortures, assassinats, creació de bandes o grups armats "contraterroristes" etc...).

Les activitats antiterroristes dutes a terme durant les diferents lluites contra aquest fenomen que arriba a posar seriosament en perill la democràcia a diferents estats europeus, han comportat alhora un questionament sobre la legitimitat democràtica dels mètodes emprats pels

estats i les seves policies, el que ha suposat, i suposa encara en alguns cassos, una pesada llosa per a la construcció d' un espai policial europeu que pugui ser vist lliure de sospites i democràticament controlat per les institucions i pels mateixos ciutadans.

Un darrer apunt en aquest tema ha de ser forçosament el renaixement de determinades formes de terrorisme, vinculades amb els moviments de tipus integrista islàmic, de profundes arrels socio-econòmiques en els països d' origen i amb un fortíssim component religiós que el converteixen en un problema complex, de llarg abast i que ja ha arribat a Europa. Cal també tenir present el terrorisme derivat d' activitats sectàries, que s' ha fet present amb força al Japó (atemptats amb gas "Sarin" per part de la secta "La veritat suprema" a llocs públics com el metro de Tòquio).

1.5.2. Les drogues

Constitueixen un tema que havia preocupat els Estats europeus, també més o menys a partir dels anys '70, i que es reforçà a partir dels anys '80. Com podrem veure en els propers capítols, un bon nombre de grups policials havien sorgit a l' empara d' aquest motiu. Es tractava de lluitar contra la droga i el seu tràfic. Ben aviat, però, es veié que aquest tampoc no era en cap cas un tema que es podés circumscriure a l' àmbit europeu, i que per altra banda, la qüestió tenia fortes implicacions de tipus polític. Les grans xarxes passaven des dels països productors (Llatinoamèrica, Orient Mitjà...) cap als països demandants de l' àrea occidental, on la droga es tractava i distribuïa, entrant, a través dels fruits de la seva comercialització, a formar part de xarxes de corrupció, blanqueig de diners etc..., diversificant-se cada cop més la tipologia de les activitats delictives derivades d' aquest comerç il·lícit.

Com a complicació afegida, cal tenir present que les polítiques nacionals en el marc de la Comunitat divergien en un ampli ventall que anava des de la tolerància de un bon nombre de substàncies, fins a la més absoluta intolerància i penalització, passant per tot una gamma de permissivitats genèriques o en funció de la substància. Un debat sobre la legalització de determinades substàncies d' aquesta mena s' encetà i roman encara obert, a partir de la consideració econòmica del problema i de la opinió que una legalització tindria efectes beneficiosos tant des del punt de vista de la "mitificació del prohibit", com des d' una òptica de mercat

(que comportaria la lliberalització de preus i faria molt més transparent el comerç i per tant menys rentable la seva explotació per les bandes delictives organitzades). D'altra banda, passada una possible primera expansió del consum (preu possible i que cal tenir present), la informació i el tractament dels drogodependents es facilitaria.

De fet, els mateixos Estats europeus i de la resta del món i la Organització Mundial de la Salut no es posaven d'acord sobre la classificació i el perill de les diverses substàncies estupefaents i psicotròpiques.

El tema es plantejava, i es planteja encara avui, com quelcom complex i de difícil resolució, per l'abast i els límits del problema; per la definició del concepte; pels aspectes clínics que es susciten a partir de l'enfocament des del punt de vista del consum (vist com una malaltia i per tant com un problema de salut); per les vessants polítiques del conflicte i la seva transnacionalització (alguns països productors pagaven i paguen el deute extern amb diners provinents del narcotràfic -els coneguts narcodòlars-) etc....

En tot cas, la qüestió de la droga ha servit, un cop més, per enfortir la col·laboració policial transnacional, amb la formació d'un bon nombre de grups, o l'extensió del tema a grups ja previamente formats per enfrontar-se a d'altres temes com el terrorisme.

1.5.3. La lliure circulació de persones.

Aquesta no constitueix propiament una activitat delictiva, sinó que cal definir-la pel suposat "perill" que comporta. De fet, la circulació de persones ja estava contemplada al Tractat de la CEE, quin article 48 assegurava la lliure circulació de treballadors dintre de la Comunitat, el que suposava "l'abolició de tota discriminació per raó de la nacionalitat entre els treballadors dels Estats membres, respecte de l'ocupació, la retribució i les demes condicions de treball" (art. 48.2), però afegint que l'anterior era "sense perjudici de les limitacions justificades per raons d'ordre públic, seguretat i salut públiques" (art.48.3).

La lliure circulació era doncs permesa als treballadors, que a més tenien dret a respondre a ofertes efectives de treball, a residir per aquest motiu a qualsevol dels Estats membres, i a romandre-hi després d'haver-hi exercit un treball (art. 48.3). A més, el Reglament 1612/78 atorgava el dret

de residència als membres de la família del treballador, i el Reglament 1251/70 concedia al treballador i a la seva família el dret de romandre a l'Estat on s'havia treballat després de la jubilació o d'una incapacitat laboral permanent. Les disposicions administratives que regulaven el dret d'entrada i d'estada del treballador i la seva família venien harmonitzades per la Directiva 68/360.

La supressió de restriccions a la llibertat d'establiment s'estenia també a l'exercici d'activitats no assalariades, es a dir als treballadors independents (contemplada a l'art. 52 del Tractat); i a la lliure prestació de serveis (prevista als arts. 59 i 60). Les famílies d'aquests treballadors també els podien seguir (Directiva 73/148). El dret de residència es regulava a la Directiva 75/34.

S'establien doncs al Tractat de la CEE dues importants limitacions, una per raó de l'activitat, ja que la lliure circulació venia lligada al treball. La segona restricció venia donada per raons d'ordre públic, seguretat i salut públiques, segons l'art. 48.3 ja esmentat i l'art 56, que establí que les disposicions que hem citat i les demes del capítol (capítol I del Títol III del Tractat) "no perjudicaran l'aplicabilitat de les disposicions legals, reglamentàries i administratives que prevegin un règim especial pels estrangers i que estiguin justificades per raons d'ordre públic, seguretat i salut públiques". Aquesta qüestió s'amplia i regula mitjançant Directives (Dirs. 64/221; 72/194 i 75/35)

Aquesta regulació no semblava preocupar excessivament els aparells policials dels estats membres, quina alarma s'encengué, en canvi, com ja hem dit, amb l'aprovació de l'AUE, quina Secció II de *Disposicions relatives als fonaments i a la política de la Comunitat* preveia una Subsecció I, titulada *Del mercat interior*. Aquesta subsecció contenia un article 13 que disposava completar el Tractat de la CEE amb l'afegit d'un article 8 A, quin segon paràgraf estipulava que "El mercat interior implicarà un espai sense fronteres interiors, en el que la lliure circulació de mercaderies, persones, serveis i capitals estarà garantit d'acord amb les disposicions del present Tractat." El plantejament, com es pot veure, té molta més volada que el regulat fins aleshores pel Tractat de la CEE, i suposa la creació d'una mobilitat general i vinculada al concepte d'espai, on abans hi havia mobilitat individual i vinculada a causa laboral. Cada Estat membre ha hagut d'adaptar la seva legislació a aquesta nova situació; Espanya ho feu

mitjançant el Reial Decret 766/1992, de 26 de juny, sobre *Entrada i permanència a Espanya de nacionals d' Estats membres de les Comunitats Europees*.

La situació esdevé encara més problemàtica quan l' espai de lliure circulació es planteja obert respecte de membres de tercers estats, és a dir dels estrangers a la Unió. De fet, si bé està molt lligat a la qüestió de la lliure circulació, el tema de l' estrangeria a la Unió Europea està adquirint per si mateix entitat pròpia. S' ha posat en marxa tot una política i un seguit d' actuacions i normatives per unificar criteris respecte de l' entrada, estada, sortida i extradició (el vell Conveni de 1957 es queda curt) d' estrangers respecte del territori de la Unió. El problema, però, és lluny d' ésser del tot resolt.

Es produeixen fortes pressions de determinats sectors europeus especialment colpits per la crisi econòmica i l' atur, que plantejen amb força creixent actituds xenòfobes quin racisme s' insereix cada cop més en el marc general de posicions polítiques totalment antidemocràtiques. Es donen situacions que poden posar en crisi les polítiques europees, plantejant "punts calents" en el tema dels estrangers a les portes de la Unió, com en el cas dels albanesos que s' apinyaren a Brindisi (Itàlia), dels ciutadans que fugen de la guerra a l' ex-iugoeslavia, de l' emigració cap Alemanya de ciutadans dels països de l' est europeu, o de la dramàtica situació de ciutadans magrebins intentant d' arribar a les costes espanyoles amb precàries embarcacions genèricament anomenades "pateres" i que tot sovint suposen la mort pels seus viatgers. A tot això cal afegir-hi la denigrant explotació de mà d' obra que fan certs empresaris sense escrúpols, que s' aprofiten de la situació d' estadia il·legal d' aquells que aconsegueixen burlar la vigilància fronterera de la Unió.

D' altra banda, existeix un flux natural d' emigració de ciutadans de regions deprimides cap als estats que foren les antigues metròpolis colonials, i que sovint mantenen encara forts lligams afectius, culturals i econòmics dels que no es pot fer abstracció.

El problema sota la forma de xenofòbia, ja fa temps que preocupa en l' àmbit europeu, on s' han produït freqüents cassos d' agressió a ciutadans no pertanyents a la Unió. La crema de vivendes, especialment de persones d' origen turc, a Alemanya; les agressions a magrebins a França (la darrera que acabà amb la mort d' un jove en ser llençat al riu Sena per caps rapats

assistents a un "mitin" electoral de l' ultradreta Le Pen durant la campanya presidencial) no son casos aïllats. També a Espanya, a partir de 1992, la ja tradicional xenofòbia contra la etnia gitana s' ampliava a d' altres grups. El 13 de novembre era assassinada a Aravaca, a les afores de Madrid, la jove dominicana Lucrecia Pérez Martos; el fet tingué encara més impacte quan es descobrí que l' autor del crim era un membre de la Guardia Civil, de ideologia ultradretana i racista que freqüentava grups de "caps rapats". Quasi al mateix temps moria a Majadahonda, també a les afores de Madrid, el marroquí Hassan El Yahahaki, a mans de quatre "caps rapats".

El desembre de 1985 el Parlament Europeu presentava l' Informe Evrigenis, que donà peu al nomenament d' una Comissió i a una declaració contra el racisme i la xenofòbia (11 de juliol de 1986). El 1989, el Parlament anomenà una nova Comissió, que donà lloc a un nou Informe, l' Informe Ford sobre el Racisme a Europa, que recull un total de 77 recomanacions procedents de diverses institucions (Parlament Europeu, Comissió i Consell de les CC.EE.). El desembre de 1992, la Comissió de Llibertats públiques i Afers Interiors del parlament Europeu sol·licitava presentar al Parlament un nou informe, l' informe Piccoli. El Consell d' Europa celebrat a Corfú el juny de 1994 creà la Comissió Consultiva sobre el racisme i la xenofòbia, per tal d' incentivar la cooperació intergovernamental i de grups socials, per fomentar la tolerància, la comprensió i les bones relacions amb els estrangers. Però alhora instava al Consell de Ministres de Justícia i Interior a tractar l' afer amb la finalitat d' adoptar una estratègia global de la Unió contra aquest fenomen.

Les mesures de prevenció de la delinqüència a la Unió europea semblen lògiques en la mesura que s' ha produït un canvi rellevant amb la supressió de fronteres internes; però convertir-les en "mesures alternatives a la lliure circulació" implica el perill de pretendre defensar els interessos europeus a partir d' un tancament excessiu del seu espai i la "gendarmització" de certs països que son frontera tradicional com és el cas espanyol, quina missió principal seria la d' aturar el flux magrebí i llatinoamericà cap Europa.

1.5.4. L' aparició de possibles nous "leit motivs".

D' altres elements, relativament nous, despunten a l' horitzó de la Unió. Fonamentalment, el tema de la violència. Ja hem dit, en parlar de la

xenofòbia i el racisme, que el fenomen tendia a esdevenir més ampli, incorporant-se a actituds de tipus violent vinculades a ideologies ultradretanes o directament neo-feixistes, o responent simplement a la descàrrega de tensions socials. El fenomen de la violència està començant a esdevenir un problema en ell mateix, i determinats aspectes son ja motiu de treballs concrets i de inquietud policial. Probablement, els temes capdavaners en aquesta matèria siguin la violència a l' esport, la de les anomenades "tribus urbanes" (caps rapats i d' altres) i la violència infantil (assassinats i violències produïdes per nens de curta edat).

Possiblement, el més clàssic i estudiat d' aquests fenòmens sigui el de la violència a l' esport (a certs esports, caldria precisar), que si bé no és un tema nou, si que està esdevenint cada cop més el reflex o l' excusa d' un tipus de violència totalment aliena al fenomen esportiu en si mateix. Existeixen certament precedents bastant llunyans ja en el temps (40 morts en baralles multitudinàries el 1946 a Bolton, Anglaterra, durant el partit de futbol Bolton-Stoke City) però el fenomen pren volada també a partir dels anys '70, amb determinats punts àlgids (disturbis a París el 1975, causats per seguidors -*hooligans*- de l' equip anglès Leeds United; tragèdia de Brussel·les el maig de 1985, amb 42 morts a l' Estadi Heyssel, a la final de la Copa d' Europa per baralles i moviments de masses entre seguidors italians de la Juventus i especialment pels *hooligans* del Liverpool; 94 morts i més de 200 ferits a Sheffield, Anglaterra, per baralles i axafament de tanques i moviments de masses al partit Nottingham Forest-Liverpool, el 1989...).

Diversos seminaris internacionals i comissions nacionals per a la prevenció de la violència a l' esport s' han desenvolupat arreu d' Europa, i s' ha signat un Conveni Europeu sobre la violència i irrupció d' espectadors amb motiu de manifestacions esportives i especialment de partits de futbol, de 19 d' agost de 1985. Però els desplaçaments i estada dels seguidors d' equips esportius (especialment de futbol) constitueixen cada cop més una font de preocupació social i policial.

D' altra banda, el lligam de la violència a certs esports amb el fenomen general dels caps rapats o "*Skin heads*" (fenomen un cop més originari de la Gran Bretanya, on apareixeren per primer cop el 1966 apallissant ciutadans paquistanis) és profund i es connecta amb

organitzacions de característiques para-feixistes quina organització internacional no pot ser ignorada ni negligida.

En tot cas, els plantejaments i les definicions de violència vàlides durant els anys '60 i inicis dels '70 ja no són utilitzables, si més no de la manera en que ho foren. La canviant situació social i estructural a nivell internacional i la seva repercussió en els àmbits urbans requereix un esforç de reformulació dels termes del fenomen de la violència i de la seva problemàtica, reformulació en la que no és aliena l'actuació i l'activitat policial.

1.5.5. La consolidació d'una Europa de la seguretat.

Com hem tingut ocasió de veure, la aparició de tres "leit motivs" o onades de inseguretat han afectat especialment a Europa, el terrorisme (especialment a partir dels anys '70), la droga (a cavall dels '80, especialment en la seva vessant de narcotràfic) i la por a la lliure circulació de delinqüents i a la penetració d'estrangers (a partir de la segona meitat dels anys '80). Darrerament (finals dels '80, inici dels '90) s'ha detectat la aparició de possibles nous motius amb tendència a consolidar-se o ja consolidats (violència, caps rapats...). Aquests fenòmens comporten una sensació de inseguretat que, sigui real (objectiva) o un simple sentiment magnificat a partir de fets reals amplificats (subjectiva), generen una demanda de seguretat. Aquesta demanda adquireix una dimensió cada cop més europea, més transnacional, degut a la internacionalització dels fenòmens esmentats i d'altres cada cop més presents i interrelacionats (máfies i delinqüència organitzada, blanqueig de diners, frau a la comunitat, delictes ecològics...)

Aquesta mena de progressió temàtica de la inseguretat té un problema afegit, i és la cada cop més gran indefinició del tipus i la desmesurada ampliació dels subjectes afectats, ja com a infractors, ja com a víctimes. Cada nou "leit motiv", cada nova infracció abasta un nombre més ampli de subjectes, i a més, els temes es superposen, car cap d'ells no desapareix, sinó que es transforma en noves modalitats, com ha estat el cas del terrorisme, o adopta noves problemàtiques, com en el tema de la droga. Les interconnexions tendeixen a crear formes de inseguretat cada cop més complexes.

Es precisament la lluita contra aquests fenòmens el que ha anat configurant un espai policial europeu, dins del marc i a l' empara dels successius esforços per crear una Europa políticament unida, i en conseqüència superadora de l' estret marc dels tractats de la CEE. El debat sobre la creació d' un espai policial europeu està doncs estretament vinculat, per una banda, a les necessitats (objectives o subjectives) de fer front a uns fenòmens generadors de inseguretat cada cop més transnacionals; i per altra banda, degut al valor simbòlic de l' aparell policial com a exponent de la sobirania estatal, a la pugna entre sobirania estatal i unió política europea. Aquesta doble problemàtica és justament la que està transportant a l' espai europeu, com veurem al capítol III, un vell debat fins ara circumscrit a l' àmbit dels diferents estats europeus: el conflicte entre llibertats dels ciutadans (consagrades especialment en els textos constitucionals i la resta dels ordenaments jurídics) i el dret a la seguretat.

En tot cas, les estructures policials europees no s' aturen en el seu procés d' evolució, que tractarem d' analitzar en el proper capítol.

2.- LES ESTRUCTURES POLICIALS EUROPEES.

2.1. Introducció.

2.1.1. La cooperació policial internacional.

La història de les estructures policials europees comença a finals del segle passat, i està íntimament lligada als esdeveniments socials i polítics de la època. L'expansió del capitalisme obria nous mercats i suposava una certa transnacionalització. Per altra banda, el que transcendia veritablement les fronteres dels Estats era l'internacionalisme obrer, desenvolupat en confrontació amb el capitalisme i el seu mode de producció. Els llaços internacionals establerts entre els marxistes d'una banda i els anarquistes d'una altra, feia que la preocupació creixent dels poders dominants a l'Estat envers aquests moviments no podes tenir la resposta desitjada. Les policíes estatals no tenien suficient informació, ni medis per seguir les trames obreres fora dels seus respectius Estats.

L'alarma s'encengué definitivament amb la opció de determinats sectors vinculats especialment a l'anarquisme, de lluitar contra el capitalisme mitjançant l'acció directa i armada. La resposta estatal fou immediata: s'atribuí caràcter de terrorista a aquesta mena d'actuacions, i alhora se li negà el caràcter polític que reclamaven els seus autors. Les policíes europees intentaren, des de finals del segle XIX, com veurem, d'establir mecanismes de cooperació internacionals. Paradoxalment, la irreductible posició dels Estats europeus respecte de la seva sobirania nacional feu que les reunions de policíes fossin quasi bé tan clandestines com les dels grups que pretenien combatre.

Passat el període de les dues guerres mundials, la creació del Mercat Comú, durant la segona post-guerra, comportà un desenvolupament paral·lel dels mecanismes policials, que esdevingueren cada cop més transnacionals, sempre lligats amb l'expansió del mercat però ara amb una posició dels Estats més favorable a revisar el concepte de sobirania nacional. De tota manera, la Comunitat Econòmica Europea, pel seu caràcter i estatut jurídic, no tenia cap competència en matèria policial.

El següent pas només es dona a partir dels anys setanta, amb la creació de diverses estructures policials europees, derivades del procés que portà a

reconvertir la Comunitat Econòmica en una Unió de caire molt més polític. El punt d' inflexió vingué donat per l' entrada en vigor de l' Acta Unica Europea i la seva conseqüència de lliure circulació (1 de juliol de 1987), i culminà amb l' aprovació del Tractat de la Unió Europea a Maastricht el 1992.

El que resulta significatiu de la darrera etapa d' aquest procés és justament que la tendència d' unió política porta, més que a mantenir la tradicional cooperació policial internacional, cap a estructures policials de tipus unitari-europeu, el que suposa un pas més en la deixació del vell concepte de sobirania estatal-nacional. Per un autor com Fijnaut, un model d' aquesta mena només s' ha donat en tres ocasions: la primera amb la policia de Napoleó, després que aquest invadís diversos països europeus. El sistema policial era controlat des de París per la fascinant figura del seu ministre de la policia Joseph Fouché. La segona ocasió seria la plantejada amb el sistema transnacional de policia desenvolupat a l' Unió Soviètica per Dzerjinski, fundador de la *Cheka*, a partir de 1920. El tercer cas és el del model policial desenvolupat a partir de 1933 pels nazis. Aquest fou probablement el més poderós, ja que Himmler, el seu director, era alhora el cap de les S.S., del *Reichssicherheitshauptamt* i dels serveis d' informació; és a dir que controlava la policia civil, la militar i els serveis d' intel·ligència, poder que mai arribaren a tenir els seus dos antecessors Fouché i Dzerjinski.

A partir d' aquest plantejament, no és gens estrany que Fijnaut arribi a la conclusió de que els esmentats exemples "mostren les (horribles) condicions polítiques en les quals s' ha produït la instauració de reals sistemes de policia europeus", i justament per això es proclama si més no reaci al seu desenvolupament futur, optant clarament per un model d' harmonització de l' acció policial entre Estats, més que per un model de integració (Fijnaut, C.,1993, p.156).

Com és evident, però, la opció per un model policial o un altre és la conseqüència lògica de una previa definició de quin model polític es desitja per a la futura Unió Europea. El debat sobre el model policial europeu del futur depen doncs necessàriament del més ampli debat sobre el model polític europeu. El que significa que no s' ha de caure en el parany d' amagar les opcions polítiques darrera del debat policial, tornant a la vella cantarella de la "professionalitat". Mai un model policial és estrictament

"professional", i per tant es precis abordar-lo havent fet previamente l'aciariment del punt de partida polític; havent posat damunt de la taula la posició sobre el model d'Europa que es defensa per part de cada un dels intervinents.

2.1.2. Els elements justificadors de la transnacionalització policial.

De la mateixa manera que el perill anarquista/terrorista fou l'element aglutinador i justificador de la coordinació policial transfronterera a finals de segle XIX i principis de segle XX, també el desenvolupament policial internacional de la segona meitat de segle, i especialment dels darrers trenta anys, ha tingut els seus elements de justificació. Com ja s'ha dit, el terrorisme, la droga i el perill dels "estrangers" han estat els tres elements motivadors de la suposada necessitat de resposta policial transnacional. Cronològicament, han aparegut per aquest ordre, i s'han anat superposant fins crear un magma que es pot trobar al centre de tots els grups, estructures i acords policials internacionals, com a fil conductor i catalitzador de la seva activitat.

Sense entrar en aquest punt a analitzar si es tracta d'elements reals o ficticis; externs o induïts pels propis aparells policials; de si són fenòmens cada cop més perillosos o bé han estat magnificats per justificar la resposta; de si per resoldre'ls cal un tractament no policial o bé només són combatibles a través de la repressió; el cert és que el que esdevingui en el futur l'aparell policial (del tipus que sigui) a Europa serà en gran mesura tributari d'aquest procés de lluita contra els tres elements esmentats. Això pot significar a la llarga un llast insuperable si deixa com a seqüela els actuals "tics" policials provocats per dites lluites de tipus quasi "monogràfic", que li impedeixin actuar com un aparell policial per a l'Europa dels ciutadans, especialment si es té present el desequilibri que ara per ara suposa la manca d'un equivalent judicial europeu, es a dir el retard en el desenvolupament d'un veritable sistema judicial europeu, el que comporta un perill afegit de manca de control real d'aquest aparell policial.

2.1.3. Algunes precisions metodològiques.

Un cop plantejades aquestes premisses, que seran analitzades més endavant, però que es necessari apuntar amb caràcter previ per una millor

comprensió del procés de desenvolupament de les estructures policials europees, el que es tracta en aquest capítol es de fer un repàs de dites estructures.

Cal assenyalar, com ja s'ha dit a la Introducció, que es deixen al marge d'aquest capítol i de tot el treball certs aspectes com ara les estructures militars, malgrat que el llenguatge que s'empra habitualment sigui propens a la confusió, car conceptes com "seguretat" "polítiques de seguretat" etc...tant poden ser utilitzats en sentit militar com policial. No es tractaran doncs aquí estructures com la OTAN-NATO i d'altres de similars.

També es deixen de banda els grans serveis d'espionatge malgrat la seva implicació en matèria de seguretat. Aquesta decisió és deguda al fet que dites organitzacions no poden ser considerades estructures propiament policials i presenten un panorama extremadament complex que requeriria un estudi individualitzat i força extens, d'altra banda molt difícil atès el seu nivell de secretisme que supera fins i tot al dels aparells policials (Bunyan, T. 1993, pp.37 a 40).

Per altra banda, malgrat que tampoc seran objecte d'anàlisi en aquest treball, cal assenyalar l'existència de membres de les policies dels diferents estats treballant a l'estranger, sota fórmules de cooperació, com a consellers, etc..., i la presència de policies nacionals de cada país com a delegats a ambaixades, sense que existeixi una regulació específica sobre la matèria. El cert és però que aquestes situacions poden arribar a constituir (i de fet és així) un seguit de xarxes fonamentades en les relacions personals quina importància no és gens negligible.

A totes les prevencions establertes fins aquí, cal afegir-ne una darrera, i és que no existeix una definició unitària de policia a nivell internacional. Fins i tot centrant-nos a Europa, o a l'àmbit encara més restringit de la Unió Europea, no trobem una única formulació. En els països europeus es produeixen profundes diferències en temes tant fonamentals com la militarització de les policies, la seva vinculació a un o altre ministeri (Interior, Justícia, Defensa, Hisenda...) i fins i tot la seva vinculació a una o altra administració (Estatut-central, Estatut-federal, Autònoma, local...).

En els propers capítols analitzarem les diferents estructures que s'han anat generant a Europa al llarg dels darrers anys, si bé ens centrarem

especialment a les desenvolupades en el marc de l' antiga Comunitat Econòmica Europea i de l' actual Unió Europea. L' anàlisi seguirà, en la mesura del possible, un ordre cronològic, amb especial atenció a les quatre estructures fonamentals: Interpol, Trevi, Schengen i Europol.

2.2 Interpol.

2.2.1. Gènesi i evolució.

Interpol és el nom abreujat amb que es coneix a la *International Criminal Police Organisation* (I.C.P.O.) també denominada, en la versió llatina del seu nom, Organització Internacional de Policia Criminal (O.I.P.C.). Com a bibliografia bàsica pot consultar-se: Anderson, 1989; Barroso, C.G. 1982; Bresler, 1994; Conseil d' Europe 1977; Fooner, M. 1973, 1985, 1989; Larnaude, F i Roux, J.A. 1926; Sicot, M. 1961.

Dita organització no és propiament una estructura policial europea, però malgrat aquest fet, la seva inclusió en aquest apartat és ineludible, car es tracta d' una organització pionera i durant força anys única en el panorama internacional. D' altra banda, enfonsa les seves arrels i desenvolupa un altíssim percentatge de la seva activitat en el continent europeu -80% de les seves tasques es vinculen a Europa segons Jean Nepote, que fou el seu antic Secretari General entre 1963 i 1978.

L' actual Interpol es el resultat d' un llarg procés de formació que aviat arribarà al complir un segle. Ja a finals del segle XIX, el caràcter internacional dels moviments obrers va preocupar des del seu inici als responsables policials, que es reuniren a Roma, el 1898, en una conferència secreta per coordinar la lluita contra els moviments internacionals, i molt especialment contra l' anarquisme. Cal recordar en aquest punt que tota la criminologia "oficial", integrada en el positivisme i encapçalada pel metge italià Cèsare Lombroso, plantejava i legitimava aquesta lluita contra la "subversió" anarquista (Lombroso criminalitzava en un dels seus darrers llibres aquesta opció política).

Un obstacle quasi insuperable per arribar a assolir aquesta col·laboració policial el constituïa la teoria de les sobiranes nacionals, que es trobava en el seu apogeu i que portaria a justificar el confrontament bèl·lic de la I Guerra Mundial, a la que inútilment s' oposava la solidaritat internacional obrera (el prestigiós dirigent socialista francès Jean Jaures caigué assassinat per defensar el pacifisme lligat a la solidaritat de classe).

Fou justament a les portes de la I Guerra Mundial, el 1914, i sota els auspicis del príncep Albert de Mònaco, quan es produí, en el seu petit Principat, la primera trobada formal entre policies de diversos països

europaus. En aquesta Primera Conferència Internacional de Policia hi eren representats disset països; dotze d' europeus, quatre de llatinoamericans i un d' asiàtic (Iran). La conferència s' inicià sota el signe de la pluralitat, amb presència veritablement multidisciplinària. Els participants (advocats, jutges, criminòlegs, professors, funcionaris de policia) manifestaren la seva preocupació per ampliar i oficialitzar contactes directes entre policies, al temps que demostraren un gran interès per establir un registre internacional central d' antecedents i informes policials, guiats per una voluntat, o més aviat un somni de transnacionalització de la cooperació internacional, quin idealisme -en certs punts paradoxalment proper al dels anarquistes que pretenien combatre- arribà fins a la proposta del Director Honorari de la Prefectura de Policia de París d' emprar l' Esperanto com a medi de comunicació de la Conferència. L' esclat de la I Guerra Mundial va deixar inconclusos els treballs, i feu impossibles aquests desitjos i iniciatives.

En acabar la confrontació, el mapa geopolític d' Europa havia patit importants modificacions. L' Imperi austro-hungarès, derrotat, s' havia desmembrat, i amb ell desapareixia la que fins aleshores havia estat la gran potència centro-europea.

El 1923, el cap de policia de Viena (Johannes Schöber, que amb els anys arribaria a ser Cancellier de la República austriaca) prengué la iniciativa de convocar una Conferència de policies a la seva ciutat, alegant que ja tenia un fitxer de delinqüents internacionals i que estava plenament recolzat pel seu govern. La Conferència (que havia tingut un precedent en l' intent fracassat de l' holandès Van Houtten el 1920) es desenvolupà durant el mes de setembre del mateix any i va aplegar una vintena de països, entre els que, per primer cop, es trobaven els Estats Units de Nordamèrica, fortament preocupats pel tema de la delinqüència, especialment aquella que s' organitzava en bandes i que tenia fortes connexions amb Europa (bandes italianes, irlandeses...). Només cal recordar, com a dada significativa, que el Federal Bureau of Investigation -quins orígens es troben en l' àmbit de la lluita contra els delictes fiscals- s' instaurà el 1919.

Els assistents a la reunió de Viena renovaren la pretensió, ja expressada nou anys abans a Mònaco, de poder contactar directament entre les policies dels diferents Estats, sense haver de sotmetre's als lents i complexos canals diplomàtics. A més, es demana la creació d' una

organització internacional de policia, i es sol·licità la instauració d' agregats policials a les ambaixades. El perill representat per la situació política internacional (desmembrament centre-europeu, Revolució soviètica, desenvolupament de la criminalitat internacional fomentada en part per la situació de post-guerra etc...), el risc de possible disseminació dels completíssims arxius de la policia dels Habsburg i la necessitat d' un primer nucli policial internacional, donaren com a fruit visible de la Conferència la creació d' un fitxer de delinqüents internacionals i l' establiment d' una oficina internacional de policia amb seu a Viena. Durant les sessions del Congrés nasqué la *International Criminal Police Commission* -I.C.P.C.-, considerada per la majoria d' autors com l' antecedent immediat de Interpol. Schöber en fou nomenat President i un altre funcionari austriac, Dressler, n' assumí la secretaria general; la resta de funcionaris que feren funcionar la organització a Viena també eren austriacs.

Una nova conflagració mundial escapçà un cop més aquest esforç. L' esclat de la II Guerra Mundial no acabà amb la I.C.P.C., sino que el 1938, després de l' annexió d' Austria per l' alemanya nazi, la oficina, el Secretari General de la organització -Dressler- i els arxius foren transportats a Wansee, a les afores de Berlín. Acabada la guerra, s' acusaria a la I.C.P.C. d' haver proporcionat dades al Tercer Reich per a la localització i detenció de jueus, en constar, a les seves fitxes, la religió dels ressenyats. Amb la ocupació aliada de Berlín, els arxius caigueren en mans de les tropes nordamericanes, que s' incautaren del material.

Acabada la guerra, la I.C.P.C. es reconstituí, però no sense el llast de les acusacions de ser una organització infiltrada per antics nazis; sospites que s' intensificaren després de l' elecció, el 1968 de Paul Dickkopf -antic membre de les S.S. que desertà a Suïssa els darrers mesos de la guerra- com a President de Interpol. En qualsevol cas, la organització no ha tingut mai cap mena de problema en celebrar Assemblees Generals en països sota règims dictatorials (com la de Manila -1980- en que sortí elegit Jolly Bugarin, cap de la policia del dictador filipí Ferdinand Marcos), o en triar pel seu Comitè Executiu a un policia xilè durant el mandat del dictador militar Augusto Pinochet.

Igual que s' esdevinguera el 1918, en acabar la II Guerra Mundial el panorama geopolític mundial -ara ja no només l' europeu- havia patit fortes transformacions. La internacionalització de la delinqüència, a l' empara dels

lucratiu negoci post bel·lic; la profusa aparició de mercats negres per tot arreu; l' enorme moviment de persones desplaçades pel conflicte; tot portava a la necessitat de reconstruir un espai de cooperació policial. Amb aquesta finalitat, un antic membre de la I.C.P.C. de la preguerra, aleshores Inspector General de la Policia Nacional belga, Florent Louwage, efectuà la crida que culminà amb una Conferència Internacional a Brussel·les, el juny de 1946. L' acte es celebrà al Palau de Justícia de la Capital belga. Hi assistiren fins a quaranta-tres delegacions de disset països: compostes per juristes, policies i experts de Belgica, França, Anglaterra, Holanda, Luxemburg, Suïssa, Dinamarca, Noruega, Suècia, Txecoslovàquia, Polònia, Iugoslàvia, Portugal, Turquia, Egipte, Iran i Xile. Grècia excusà la seva assistència, i els Estats Units no hi foren presents, segons el Director de l' F.B.I., J. Edgar Hoover, perquè la invitació no havia arribat a temps. De fet, els Estats Units no se' n fiaven gens de la ideologia dels assistents, després dels canvis produïts per la guerra i la por d' una inversament influència comunista.

A la reunió, que fou un èxit, s' acordà el restabliment de la I.C.P.C. Per a la nova fase de la organització s' adoptaren uns estatuts precaris i es nomenà una comissió de cinc persones que, rebutjant les candidatures de Holanda, Txecoslovàquia i Turquia, decidí d' establir la seu a París, cosa que deixava la associació policial sota tutela francesa, en recomanar els Estatuts aprovats, que el Secretari General pertanyés al país en que la organització tingués la seva seu. Aquest era el resultat d' una visió oportunista de les autoritats franceses i de la voluntat dels països aliats de deixar la seu en un territori i sota el control d' una potència inequívocament aliada amb els guanyadors de la guerra.

El govern francès, conscient de la importància de tenir controlada una organització d' aquesta mena i d' aquest abast, proporcionà durant els primers anys tots els recursos humans i econòmics a la I.C.P.C., quins quatre primers Secretaris Generals foren francesos (Louis Ducloux, Marcel Sicot, Jean Nepote i André Bossard). La seu de la organització es trobava en els seus inicis al parisenc carrer Alfred de Vigny, en una oficina de pocs metres quadrats, amb velles emissores de ràdio que contactaven amb Zurich i Londres. Des d' aquest edifici, passaren a una seu més àmplia, i el 1948 es traslladaren a un edifici encara més gran i ja directament propietat de l' Administració francesa.

Al marge de la ineludible font de financiació francesa, que encara es manté en els nostres dies, la I.C.P.C. establí a l' Assemblea General de París de 1947 un sistema de quotes quina petita quantia, qualificada de "pràcticament ridícula" per Nepote, reforçava encara més la dependència de França.

Quasi des de l' inici del seu restabliment, la organització començà a publicar la *"Revue Internationale de Police Criminelle"*.

Tant la I.C.P.C. com la seva successora, Interpol, han sofert ininterrompudament els avatars del clima polític internacional, malgrat les seves constants proclames d' independència política. Ja des del seu restabliment, l' anomenada "guerra freda" feu sentir els seus efectes sobre la organització. A l' Assemblea General celebrada del 6 al 10 de setembre de 1948, a Praga -en una Txecoslovàquia encara no comunista- es començà a evidenciar la ruptura entre els països denominats "occidentals" i "els de l' est", d' entre els només Hungría i Romania romangueren a la I.C.P.C.

El mateix F.B.I., finalment incorporat el 1946, es retiraria de la I.C.P.C. arrel d' un afer relacionat amb uns segrestadors aeris que desviaren un avió en vol regular Praga-Varsòvia, cap a Munich, a la República Federal Alemanya, però en zona d' ocupació nordamericana. Aquest fet, la I.C.P.C. el considerà com un acte criminal de pirateria aèria, mentre que els Estats Units el qualificaren com una manera legítima de fugir dels països comunistes i d' asilar-se en els occidentals. Aquest incident provocà la retirada dels Estats Units, Txecoslovàquia i Hungría. L' episodi, de fet, impedí el retorn dels Estats Units al si de la organització fins el 1958, creant així una important llacuna, i retardant la plena operativitat de la oficina de la I.C.P.C. a Washington fins el 1969.

Si és cert que la presència de països europeus era àmpliament predominant a la reunió de Brussel·les, cal ressaltar que a partir de les darreries dels anys 50 i al llarg de tota la dècada següent, el fenomen de les descolonitzacions provocà una gernació de nous estats que, seguint l' exemple de les seves antigues metròpolis, sol·licitaren i obtingueren l' ingrés a la I.C.P.C. Aquest fet va contribuir decisivament a la internacionalització real de la organització, que s' extengué per Africa i per Asia.

El creixement de la organització i la freqüència cada cop més accelerada de sol·licituds de cooperació, així com la aparició de nous

problemes internacionals en matèria de criminalitat determinaren que el 1956, a la 25ª reunió de l' Assemblea General, a Viena, s' adoptessin uns nous Estatuts més complets i més coherents amb el creixement de la organització. En els esmentats Estatuts, que entraren en vigor el dia 13 de juny del mateix any, s' establí la necessitat de que la I.C.P.C. disposés d' Oficines Centrals Nacionals (*National Central Bureau -NCB-*) que, amb el temps, esdevindrien els veritables puntals de l' estructura organitzativa.

La reestructuració s' extengué fins i tot a la seva propia denominació. La organització deixà d' anomenar-se *International Criminal Police Comission* I.C.P.C. per passar a denominar-se *International Criminal Police Organization* I.C.P.O.-O.I.P.C.. Amb el canvi de denominació, es reforçava la característica estructurada de *organització*, respecte de l' antiga idea, més intangible, de *comissió*. Però de fet, des dels inicis dels anys 50 la organització era coneguda com *Interpol* (*nom pel que sembla, inventat pel Doctor Giuseppe Dossi, responsable de la oficina I.C.P.C. de Roma*). L' apelatiu *Interpol* ha esdevingut una mena de nom comercial, molt més atractiu i "mediàtic" que el nom complet o l' acròstic de la organització.

L' expansió obligà a un nou canvi de seu social. A finals dels anys 60, la I.C.P.C. es plantejà un nou trasllat, des del seu darrer domicili del carrer parisenc de Paul Valéry, a un edifici, ara ja finalment de la seva propietat, construït en uns terrenys comprats aquell mateix any a Saint Cloud, localitat a uns 100 Km. de París. França, que seguia controlant la organització, contribuï amb un donatiu del 50% del cost de la operació. El grup central seguia sent reduït i quasi totalment compostat per membres de la policia francesa. Finalment, a la dècada dels noranta, Interpol s' ha traslladat a la seva actual seu, a Lyon, sempre en territori francès.

Però l' expansió no només suposà modificacions estatutàries i domiciliàries; també significà l' esclat de nous problemes. La diferència de nivell tècnic i de problemàtiques delictives entre els països desenvolupats i els de l' anomenat "tercer món", aconsellaven realitzar reformes estructurals.

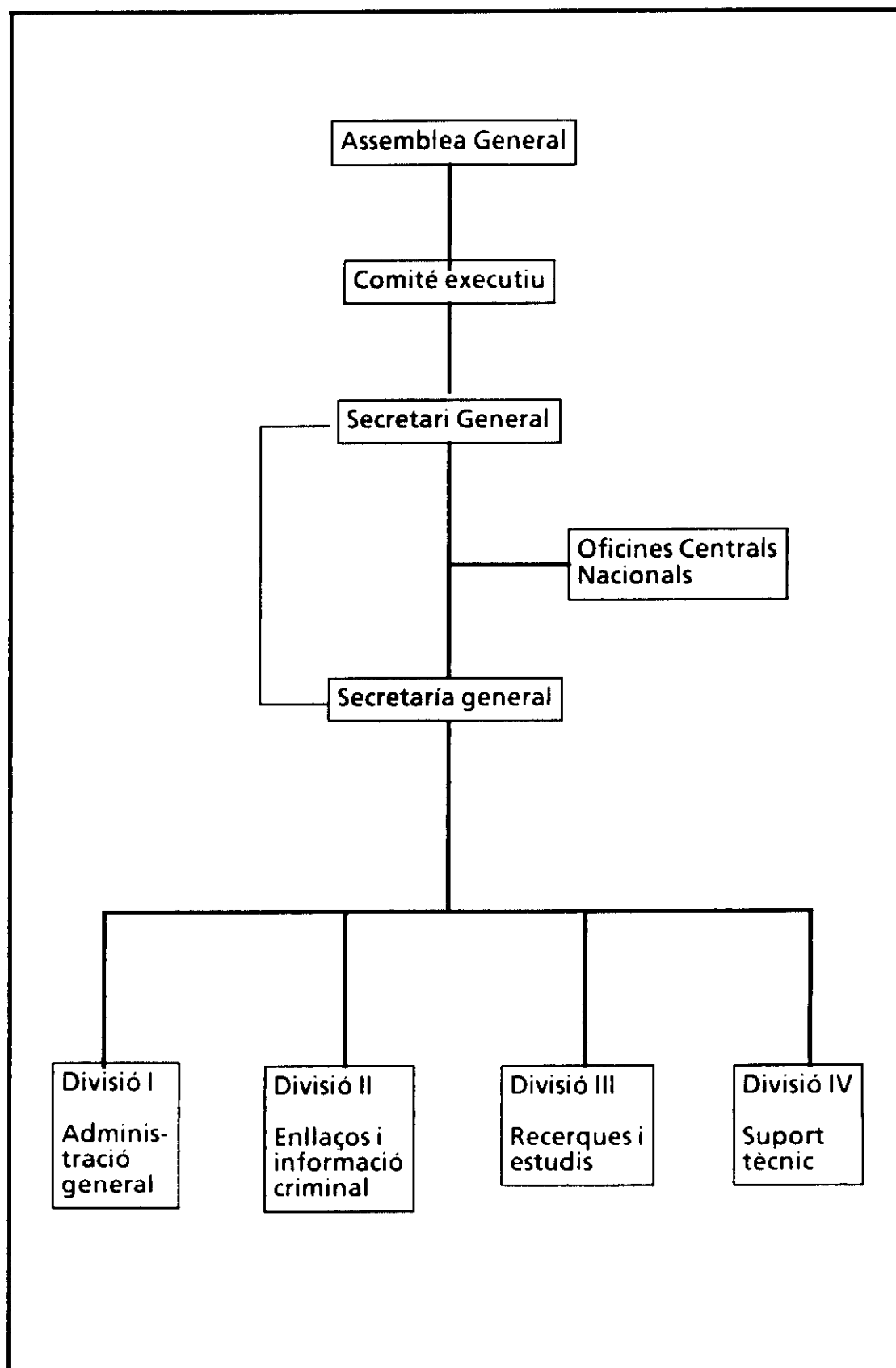
Les tres darreres dècades han estat de creixement incessant de la organització, que passà de tenir 78 membres el 1963 a tenir-ne 150 el 1990. Recentment s' ha produït una nova ampliació que ha estès la organització fins a 174 països el mes d' octubre de 1993 gràcies a l' incorporació dels països dits "de l' Est". Això ha suposat un gran esforç de

internacionalització i de diversificació alhora que, paradoxalment i malgrat la seva extensió, la organització maldava per assolir un cert grau de reconeixement internacional, dificultat per la seva eterna manca de legitimació jurídica (no es basa en cap Acord ni Tractat internacional), les acusacions de manca de transparència i de secretisme i la manca d'adequació de la seva estructura a les noves exigències en matèria de protecció de drets. Es considera especialment desprotegit el seu sistema d'adquisició, emmagatzematge i circulació de dades. Les crítiques, que eren soterrades, venien especialment de l'àrea anglo-alemanya, i en el Congrés de la *Bundesdeutscher Kriminalteamter* de Wiesbaden, el 1974, per primer cop s'expressaren de manera pública i oberta.

El desenvolupament de noves organitzacions policials que operen internacionalment (com ara la *Drugs Enforcement Agency* -D.E.A.- en l'actualitat incorporada ja a l'F.B.I. i membre d'Interpol només per aquelles coses que li convenen), o de caràcter transnacional (Grup de Trevi, acord de Schengen, Europol...) aliens a Interpol, han generat una lluita per la ocupació d'espais policials en la que Interpol es manifesta com relativament poc competitiva. Aquests factors fan que el futur de la organització sigui vist amb incertesa, si més no pel que es refereix a l'espai policial europeu i al seu anterior regnat quasi en solitari a l'espai policial internacional.

2.2.2. Estructura.

L'estructura d'Interpol, des de l'aprovació dels Estatuts de 1956, està composta per uns òrgans jerarquitzats i perfectament organitzats, a partir del següent esquema:



L' Assemblea General: (arts. 6 a 14 dels Estatuts) Es l' organ suprem de la Interpol. Es compon dels Delegats designats pels membres de la Organització. Cada país hi té un vot. L' Assemblea General efectúa una trobada anual, si be pot fer-ne d' extraordinàries a petició del Comité Executiu o de la majoria dels membres. Les seves reunions son itinerants pels països membres. Son funcions principals de l' Assemblea General:

- Assumir les responsabilitats establertes als Estatuts.
- Establir els principis i decidir les mesures generals que condueixin a assolir els objectius de la organització.
- Examinar i aprovar el programa de treball presentat pel Secretari General per al proper any.
- Fixar i aprovar les disposicions reglamentaries.
- Elegir els membres que assumeixin les responsabilitats estatutaries. Especialment, elegir els membres que constitueixen el Comité executiu de la Organització.
- Aprovar resolucions i dirigir recomanacions als membres, sobre qüestions que siguin competència de la Organització.
- Aprovar les noves incorporacions a partir de les peticions d' adhesió dels sol·licitants.
- Determinar la política financera de la Organització.
- Examinar i aprovar els acords concertats amb altres organitzacions.

El Comité Executiu: (arts. 15 a 24 dels Estatuts) Integrat pel President, tres Vice-presidents (tots ells de diferents Continents) i nou Vocals, triats per l' Assemblea General entre nacionals de països diferents i tenint en compte una distribució geogràfica equitativa. S' ha de reunir com a mínim un cop l' any; en general es reuneix tres cops l' any. Són funcions principals del Comité Executiu:

- Preparar l' agenda per l' Assemblea General.
- Aprovar el programa d' activitats i l' esborrany de pressupost. Ambdós es presenten a l' Assemblea General per a la seva aprovació definitiva.
- Vetllar per l' execució de la posta en pràctica de les decisions de l' Assemblea General.
- Supervisió de la gestió del Secretari General.
- Exercir els poders que li delegui l' Assemblea

El Secretariat General: (arts. 25 a 30 dels Estatuts) Es l' organ encarregat de portar els serveis permanents de la Organització, el dia a dia, des de la central de Interpol a Lyon (França). Actualment el personal que treballa a Lyon arriba a les quasi trescentes persones, entre policies (un centenar) i funcionaris civils (uns dos cents). Son funcions del Secretariat General:

- Aplicar les decisions de l' Assemblea General i del Comité Executiu.
- Actuar com a centre internacional de la lluita contra la delinqüència de dret comú.
- Actuar com a centre tècnic i d' informació.
- Tenir al seu càrrec l' administració general de l' Organització.
- Mantenir l' enllaç entre les autoritats nacionals i internacionals, a través de les Oficines Centrals Nacionals (NCB's).
- Preparar i editar publicacions.
- Organitzar i executar els treballs de secretaria a totes les reunions de la Organització.
- Preparar el pla de treball per a l' any següent, que presentarà a examen i aprovació del Comité Executiu i de l' Assemblea General.
- Mantenir contacte directe i permanent amb el President d' Interpol.

El Secretariat General disposa de quatre Divisions fonamentals:

- Divisió I: Que s' encarrega de l' Administració General.
- Divisió II: Encarregada dels enllaços i de la informació general.

Disposa de cinc subdivisions:

- . Criminalitat general
- . Criminalitat econòmica i financera
- . Tràfic de drogues
- . Informació (*intelligence*) criminal. Més coneguda per les seves sigles ACIU
- . Secretariat europeu
- Divisió III: Recerques i estudis. Disposa de tres subdivisions:
 - . Estudis tècnics i legals
 - . Servei general de documentació
 - . Revista Internacional de Policia Criminal
- Divisió IV: Que s' encarrega del suport tècnic

El Secretari General: (arts. 28 a 30 dels Estatuts) Es un organ unipersonal, cap visible de la Organització i responsable últim del Secretariat general. Es elegit per l' Assemblea General, a proposta del Comité Executiu, per un mandat de cinc anys, i és el responsable davant d' aquests òrgans. El Secretari General es l' encarregat de contractar i dirigir el personal; dirigir la gestió econòmica; organitzar, activar i dirigir els serveis permanents i presentar propostes i projectes de treball al Comité i a l' Assemblea.

Les Oficines Centrals Nacionals -National Central Bureau- (NCB's): (arts. 31 a 33 dels Estatuts) Són la veritable ànima de Interpol i el seu element vital. Son també, com veurem, una de les principals fonts de problemes de la Organització. Hi ha una NCB per cada Estat membre i alguna sub-oficina. El total (dades de 1994) és de 174 NCB's i dotze sub-oficines. Les Oficines Nacionals són les encarregades de canalitzar l' activitat de la Organització, mantenint l' enllaç amb els diversos serveis del seu país, altres NCB's i la Organització; a través seu passa tota l' activitat d' Interpol. Són els canals de recepció i emissió de informació, dades, requeriments, estadístiques etc...

Els Assessors: (arts. 34 a 37 dels Estatuts) No formen part de l' estructura propiament dita. Son consultors designats pel Comité Executiu (i aprovats per l' Assembles General, que també pot anul·lar el nomenament) per un termini de tres anys, per a l' estudi de qüestions científiques.

Tota l' estructura d' Interpol ve regulada de manera més específica en una disposició reglamentària, el Reglament General, que consta de 56 arts. i un annex.

2.2.3. Financiació.

Els recursos econòmics de la Organització provenen de les contribucions financeres dels seus membres i de les donacions, llegats, subvencions i altres fonts d' ingressos prèvia acceptació o aprovació del Comité Executiu (arts. 38 a 40).

La financiació d' Interpol és clarament monopolitzada des d' Europa. El control que des del final de la II Guerra Mundial exercien les potències

guanyadores, i que es va palesar en el domini francès ja esmentat, té en l'actualitat una traducció en clau pressupostaria. El control econòmic -i per tant el del destí final de la Organització- es troba sota la forma d'un clar predomini contributiu dels països rics, i especialment els europeus. Sis països es reparteixen la participació majoritària (que l'any 1990 suposava el 34% sobre el total) en la financiació d' Interpol: França, Alemanya, Itàlia, Regne Unit, Japó i Estats Units.

2.2.4. La Organització Regional.

L'expansió dels anys 60' aconsellà, com ja s'ha dit, la realització de reformes estructurals. La més important de totes fou aquella que "regionalitzava" Interpol per continents. La primera d'aquestes anomenades "Conferències Regionals" fou l'africana, que tingué lloc el maig de 1962, a Monrovia, amb presència de les encara potències colonials anglesa, francesa i espanyola. El 1965 es desenvoluparen tant la Segona Conferència africana com la Primera europea, a les que seguien, durant els anys posteriors, les Conferències americana i asiàtica.

Aquesta pràctica d'establir Regions amb Conferències pròpies, que eleven recomanacions a l'Assemblea General, es troba ja completament institucionalitzada, i la seva periodicitat és anual pel que fa a Europa, i bi-anual per a la resta de Continents. Actualment però, la divisió d'Interpol no coincideix estrictament amb la geogràfica-continental. La Organització és repartida en nou Regions: Nord Amèrica, Amèrica Central, Sud Amèrica, Escandinàvia, Europa, Nord d'Àfrica-Estats Àrabs, Altres Estats africans, Àsia i Països del Pacífic Sud.

2.2.5. Funcionament d' Interpol.

Els objectius fonamentals de la Organització venen explicitats a l'article segon de la seva constitució:

"Els seus fins son:

a) aconseguir i desenvolupar, dins del marc de les lleis dels diferents països i del respecte a la Declaració Universal de Drets Humans, la més àmplia assistència recíproca de les autoritats de policia criminal;

b) establir i desenvolupar totes les institucions que puguin contribuir a la prevenció i a la repressió de les infraccions de dret comú."

Aquests objectius tan amplis, que de fet defineixen Interpol com una Organització de lluita contra el crim i poca cosa més, s'acompleixen a través de les seves activitats, les quals, a manca d'una definició estatutària més completa, són alhora les que de fet delimiten i donen forma als objectius.

Les activitats d'Interpol es centren bàsicament en l'intercanvi d'informació i demandes d'acció als seus associats, especialment en les següents àrees:

- Drogues (àmbit que absorbeix més de la meitat de l'activitat de la Organització).
- Falsificació de monedes.
- Robatoris i delictes contra la propietat
- Fraus i estafes
- Crims amb violència

Es important ressaltar però que Interpol no condueix les investigacions criminals amb agents propis. Les peticions de col·laboració, que arriben a la Organització a través dels Estats membres que demanen l'actuació en un altre Estat, són canalitzades per Interpol, traspassant dita petició a la NCB corresponent a l'Estat en que caldria actuar. Es pot dir per tant que una part important de la raó de ser de Interpol és que constitueix una gran xarxa d'intercanvi d'informació i de gestió de la lluita contra la criminalitat.

A la vista de les crítiques rebudes i de la necessitat d'adaptar-se a la tecnologia més moderna, Interpol ha introduït durant els darrers anys un nou sistema més agil i eficaç de comunicacions amb les seves NCB's. Es tracta com veurem més endavant, de l'anomenat *Automated Message Switch System* (AMSS). Això és important ja que Interpol funciona primordialment rebent i trametent informació a través dels anomenats Avisos (*Notices*) internacionals. Aquests es distingeixen pels colors, i són, fonamentalment, de cinc tipus:

- Avis Vermell. Persones buscades. Requeriments per a la detenció provisional de persones. L'Estat que llença l'avis demana als demés Estats membres la detenció d'una determinada persona, cas que es trobi en el seu territori, amb la idea de demanar-ne posteriorment l'extradició.

- Avis Blau. Investigació. Es demanen per aquesta via dades sobre noms, adreces, moviments o activitats de persones, a resultes d' una investigació en marxa a l' Estat sol·licitant.

- Avis Verd. Advertència. La policia emetent alerta a les demés policies sobre determinades persones que poden ser perilloses, sospitoses etc...

- Avis Groc. Desapareguts. Es proporcionen dades i detalls de persones desaparegudes.

- Avis Negre. Cossos sense identificar. Es trameten dades, descripcions i altres detalls referents a cossos trobats i no identificats.

Aquests son només els cinc grans tipus d' Avis predeterminats, però això no vol dir que a través de Interpol només es puguin produir i canalitzar intercanvis de dades i de informació sobre aquests tipus de fets o de situacions. Els canals resten oberts a d' altres menes de comunicacions, com per exemple informació sobre determinats "modus operandi" especialment en delictes de gran nivell (obres d' art, falsificacions, frauds, etc...)

Al mateix temps que es trameten aquestes informacions, Interpol les introdueix al seu propi fitxer, de manera que pot, en certs cassos, ésser ella directament la qui doni resposta posteriorment a certes demandes, amb la seva pròpia base de dades.

2.2.6. La xarxa Interpol.

Es evident, com ja ha quedat dit, que l' interès d' una organització com Interpol es centra en gran mesura en la seva xarxa de comunicacions i la seva base de dades. Aquesta xarxa, molt estructurada, funciona a tres nivells: el central, el regional i el nacional.

El nivell central es troba a la seu central de Lyon.

Els nivells regionals (nou en total, un per cada regió Interpol) es troben a diferents Capitals, amb la particularitat de que Lyon és alhora seu de dos nivells regionals, l' europeu i el nord americà, abastant també l' area mediterrània en general. La distribució de seus a les demes regions és la següent: Puerto Rico, Buenos Aires, Nairobi, Tokio, Abidjan, Camberra.

Els nivells nacionals, en el cas d' Europa, Nord Amèrica i Nord d' Africa ja comuniquen, per la seva centralització regional, amb la seu

central de Lyon. La resta de països han de fer arribar els missatges a Lyon a través de les seves respectives seus regionals.

Des de l'establiment de la seu de Lyon, Interpol ha avançat notablement pel que fa a la seva xarxa de comunicacions. A partir del 1989, la introducció de nova tecnologia ha permès una millora en la seguretat i en el temps de resposta de les consultes. Fonamentalment, això ha estat possible gràcies a la posta en marxa de:

- El *Criminal Information System* (CIS). Que conté sis arxius:
 - . Noms
 - . Drogues
 - . Falsificació de monedes
 - . Objectes i bens robats, perduts o recuperats
 - . Robatoris de peces d'art
 - . Afers ordinaris. Aquest arxiu conté informació sobre cassos criminals classificats per tipus, dates, llocs i *modus operandi*. Es sol utilitzar en connexió amb el fitxer de noms.
- Un sistema d'arxiu electrònic (EAS). Permet amagatzemar dades en gran nombre i fàcilment consultables.
- Un sistema de missatges, el *Message Research and Response Branch* (MRRB), que gestiona els fitxers del CIS.

Ahora s'ha introduït un sistema de correu electrònic i un accés fàcil de les NCB's a la informació del Secretariat General, el conegut com *Automated Search Facility* (ASF).

Per altra banda, la seu central de Lyon està dotada, des del 1987, del ja esmentat AMSS, que conté els darrers avenços en matèria de modems, telefax, fototelegrafia (que permet la tramesa d'impromptes dactilars) etc... Segons dades de la pròpia organització, l'AMSS processa més d'un milió de missatges per any.

El problema de tot aquest modern i complex sistema de informació i de telecomunicacions el constitueix, ara, la carència en aquesta matèria de les diverses NCB's. Com ja s'ha dit, la xarxa d'Interpol es fonamenta, de manera determinant, en les oficines nacionals. Si aquestes no funcionen, no funciona la Organització. Doncs bé, al menys 10 països només poden comunicar-se per correu, i molts d'altres -fins i tot algun d'europèu- encara es troben en una fase de utilització de sistemes Morse. Així doncs,

la carència de medis de determinades NCB's per connectar amb la ja sofisticada Central de Lyon, fa que en certs cassos, tot aquest muntatge sigui inútil. L'eficàcia de la modernització d'Interpol depèn doncs de la voluntat de cada Estat membre de dotar de medis a la seva NBC, el que no és senzill si es té en compte que Interpol no és una organització d'Estats, i que alguns d'aquests no es senten -ni estan- obligats.

2.2.7. Estatut jurídic i problemes connexes.

Com ja s'ha vist, Interpol té uns Estatuts i un Reglament General, que han estat ja modificats en varies ocasions des del 1956. Tot i així, la manca d'un estatut jurídic clar és, de fet, un dels principals maldecaps i obstacle principal del desenvolupament d'Interpol. Degut en gran part al seu procés fundacional, Interpol és una Organització, però en els Estatuts no s'especifica la naturalesa ni les característiques ni l'estatut jurídic de dita Organització. A partir de la genèrica consideració de Organització, de la que només sabem que és de caràcter tècnic (art.7) , els Estatuts ja passen a parlar de la seu, dels fins etc...

Aquesta manca de concreció de l'estatut jurídic de Interpol, alhora que li dona una àmplia (i bastant incontrolada) autonomia li genera un cúmul de problemes. Començant per la manca de confiança que provoca la incontrolabilitat de l'organització per organismes jurídics o institucions internacionals. Interpol funciona com una organització on s'integren NCB's estatals, però que no tenen consideració d'organisme estatal en no tractar-se d'una Organització internacional derivada d'un Tractat o Acord internacional. Per aquesta mateixa raó, cap dels Estats que disposa d'una NCB a Interpol té cap obligació contreta, com a tal Estat, ni amb Interpol, ni amb la seva NBC; per aquest motiu pot tractar el tema més o menys "oficialment".

La manca d'estatut jurídic i les característiques dels Estatuts vigents són a la base dels problemes d'Interpol a Europa.

2.2.8. Importància d'Interpol per l'espai policial a Europa.

Europa ocupa un lloc preferent en el que és Interpol. Sembla evident que la Organització, sense la financiació europea i sense el suport actiu de les policies d'aquest continent, perdria gran part de la seva informació, dels seus recursos (inclosa la seu central) i de la seva mateixa raó de ser. A

Europa doncs es lliura en aquests moments una batalla que pot ser decisiva per Interpol.

El primer que cal dir és que l' Europa d' Interpol és molt més extensa que la configurada per l' antiga CEE, o per l' Europa que es definia com "de l' oest", confrontada a "la de l' est". Tampoc coincideix amb l' actual Unió Europea, fins i tot ampliada a 15 països, ni amb la del Consell d' Europa. La Regió europea d' Interpol compta, des de 1993 (amb la ja esmentada entrada massiva dels "països de l' est"), amb 44 estat membres. Es a dir, fins i tot més àmplia que la Unió Europea que el Consell Europeu reunit a Essen dibuixà el desembre de 1994, i que aspira a una "Europa a trenta" pel segle XXI.

Pel que fa a la importància de l' activitat de la Organització a Europa, val a dir que del milió aproximadament de missatges vehiculats per Interpol el 1992, el 80% de les comunicacions tenien a un país europeu involucrat ja com a emissor o com a destinatari o en ambdós sentits. D' aquests 800.000 missatges, el 50% provenien de països que aleshores configuraven la Unió Europea. El 47% del treball de la Organització anava destinat al servei dels països europeus que la integren.

Aquesta realitat ha fet que, durant els darrers anys, s' anés configurant a Interpol un estatut especial per Europa:

El 1981, a proposta del Buró regional europeu, es constituïa el Comitè Tècnic per a la cooperació a Europa (*Technical Committee for Co-operation in Europe TCCE*).

El 1986 s' establí, dins del Secretariat General, un Secretariat Europeu, que actua com a Secretariat Permanent de la Conferència Regional Europea, i té competències sobre tota mena de delictes que afectin a Europa, llevat dels temes relacionats amb les drogues, que segueixen pertanyent a l' àmbit de la Divisió II del Secretariat General.

La darrera innovació ha estat la creació, en el marc de les innovacions tecnològiques de la central de Lyon, d' una xarxa exclusiva pels membres de la Unió Europea, que poden utilitzar-la al marge de la resta de països de la Organització, i que ja es comença a conèixer com *European Union Interpol*.

D' altra banda, i per resoldre els problemes que puguin produir-se a nivell europeu, s' ha instaurat la *European Liaison Network*, a partir del nomenament, per part de cada NCB, d' un agent policial d' enllaç que està en

contacte permanent amb els seus correspondents. Aquesta xarxa detecta i resol els problemes a un primer nivell immediat.

Aquesta sèrie de peculiaritats, de fet, ja forcen de manera considerable l'estructura d' Interpol i han provocat reclamacions per part de països no europeus que es queixen del que interpreten com una mena de "tractament de favor" cap a Europa. Tot i així, aquestes innovacions no son del tot suficients per resoldre els problemes que van perfilant-se en l'horitzó europeu d' Interpol.

La creació cada cop més sòlida d' un espai interior europeu suposa, com veurem més endavant, l'acotament d' un espai, que tendeix cada cop més a regular-se com una Unió amb fortes components de tipus polític. Ara bé, el tancament d' espais (trans, supra o intra nacionals) no lliga gens amb la voluntat i l'esforç d' obertura i transnacionalització que està duent a terme Interpol. Aquesta Organització es vol sense fronteres, mentre que la Unió Europea està distingint cada cop més entre el que considera intra-fronterer en el marc de la Unió respecte del que considera extra fronterer al seu territori. Això és fonamental si es pretén la supressió de fronteres internes a l'espai de la Unió, però suposa una topada a nivell d' Interpol, car aquesta organització no pot dividir-se en espais estancs sense córrer el risc de perdre la internacionalització i per tant la seva pròpia raó de ser. Interpol no pot esdevenir la bústia d' unes Conferències Regionals reconvertides en nou organitzacions tancades en si mateixes; i Europa, la seva peça clau, està anant per aquest camí.

L'evidència d' una Europa cada cop més tancada en ella mateixa, l'"europeització" de l'espai europeu, està generant malestar a Interpol per la pèrdua de control de tot aquest espai que, a més, està creant estructures en gran part superposades i coincidents amb Interpol, quan l'Organització sempre ha rebutjat aquesta mena de compartimentalització, en una ja vella batalla per evitar una bilateralització que en certa manera la "pontegés". Ara bé, la magnitud del que està passant a Europa, lligat a la importància d'aquest territori dins la Organització planteja un risc fonamental: que qui acabi sobrant en aquest entramat d'estructures sigui justament Interpol.

D'altra banda, i sempre relacionat amb la creació de l'espai europeu de la Unió, apareix el problema de la redistribució de l'espai Interpol. La regionalització de la Organització, com hem vist, diferenciava Escandinàvia de la resta d'Europa. Ara bé, l'acabament de la "guerra freda" per una

banda, i la integració no uniforme dels països escandinaus a la Unió Europea plantegen un seguit de problemes a Interpol. La incorporació de Finlàndia i de Suècia a la Unió Europea a finals de 1994 i el rebuig de Noruega haurien d'obligar a Interpol a revisar la vella distinció Escandinàvia-Europa, car per una banda, la nova situació geo-política fa que la divisió tingui poc sentit, i per altra banda existeix el perill de duplicacions.

En un altre ordre de coses, la definició de la Unió Europea com a espai eminentment polític, requereix justament, en el sentit del Tractat de Maastricht, que els signants tinguin capacitat per establir polítiques en matèria de seguretat interior; és a dir que l'espai policial europeu que està emergent va molt més enllà de l'intercanvi d'informació i de la cooperació puntual respecte de delictes concrets, que és en el fons la gran limitació d'Interpol. La Organització no té capacitat per definir polítiques, ni tant sols per entrar en l'espai polític-tècnic necessari per discutir per exemple la construcció d'una base de dades europea en aspectes com la seva configuració, continguts, accés etc... Malgrat que la simple activitat de Interpol hagi pogut, per la via dels fets, configurar certes polítiques criminals, és absolutament insuficient com estructura per donar cobertura a un procés com el que avui ocupa a la Unió Europea.

Però aquests no són tots els problemes que estan plantejats. Determinats aspectes puntuals adquireixen en aquest moment una importància rellevant:

Com ja s'ha avançat, el tema de l'estrangeria és el darrer dels tres grans problemes/justificacions dels aparells policials en el seu procés de convergència transnacional. Ara bé, per que Interpol pugui accedir a aquesta problemàtica, atesa la seva característica de organització de lluita contra el crim, necessitaria que la temàtica vinculada a l'estrangeria fos el més criminalitzada possible. D'aquí la perillosa, sorda i interessada pugna, des dels subterranis de la Organització, per criminalitzar la immigració il·legal com a forma d'accés d'Interpol a una temàtica en la que ara per ara té poca incidència; el que la deixa en desventatge respecte d'altres estructures que no es limiten al tema de la criminalitat i per tant poden actuar en aquesta matèria sense que calgui que estigui criminalitzada, simplement per les seves competències de caire administratiu.

Tampoc el tema de les drogues és pacífic. Si com s'ha dit, és un dels tres grans "leit motivs" policials, i representa quasi bé la meitat de l'activitat d'Interpol, aquesta no pot veure amb indiferència com s'instauren en el marc de la Unió Europea, com veurem més endavant, grups específics de lluita policial contra la droga, que li poden fer perdre informació, terreny i pes específic.

Per part de la Unió Europea, en canvi, els retrets cap a Interpol són respecte de l'eficàcia i de la manca de garanties de la Organització. Els Estats europeus es preocupen del risc que suposa vertir a la Organització informacions que, com ha passat en matèria de terrorisme (el tercer gran "leit motiv"), són filtrades per estats "indesitjables" (Libia s'ha endut sovint totes les sospites) que protegeixen determinats grups d'aquestes característiques, els quals reben per aquesta via informacions que els permeten d'avançar-se a les possibles actuacions antiterroristes. Aquesta postura és vista per determinats Estats com un nou privilegi que permet decidir als estats europeus respecte de la "desitjabilitat" o "indesitjabilitat" d'altres Estats.

Gran part de la culpa d'aquesta polèmica ve determinada per la indefinició de l'article tres dels Estatuts de la Organització: "Esta rigurosament prohibida a la Organització tota activitat o intervenció en qüestions o assumptes de caràcter polític, militar, religiós o racial". En no quedar clar l'origen polític dels delictes relacionats amb el terrorisme, es produeix un vuit que no han acabat d'omplir les darreres interpretacions de la Organització establertes per l'Assemblea General a Luxemburg el 1984. Segons aquestes interpretacions (que revisaven les idees del Comité executiu exposades el 1976), la simple invocació de raons polítiques per part dels suposats delinqüents no és motiu suficient per definir la naturalesa del crim i per tant per provocar l'abstenció d'Interpol; que haurà de mirar els cassos un per un abans de pendre una decisió. Els criteris, per tant, segueixen essent indefinits, i l'article tercer dels Estatuts no ha estat reformat.

Tampoc semblen satisfets els països de la Unió Europea amb el nivell de protecció de dades informàtiques que es dona al si d'Interpol. Si és cert que les dades de tipus polític, religiós etc... estan vedades per l'art. 3 dels Estatuts de Interpol, roman encara viu el record de quan aquestes dades constaven i van ser aprofitades per els Nazis. Per altra banda,

aquesta prohibició ha estat també utilitzada per refusar-se a perseguir ex nazis com Josef Menguele, el 1985, o terroristes etc... Les estructures policials europees, des de Schengen, reclamen dels estats membres una normativa molt estricta en aquesta matèria, el que no és el cas de molts dels restants Estats representats a Interpol.

Davant d'aquests i d'altres problemes existents, caldrà veure si els avantatges que indubtablement ofereix Interpol (com l'abast territorial més ampli de la Conferència Regional Europea respecte dels països de l'Unió Europea, i l'exclusivitat de les relacions extra-europees, en moments en que la transnacionalització de la criminalitat supera l'àmbit europeu - narcotràfic, blanqueig, falsificacions, frauds...-) son suficients per mantenir a la Organització forta i cohesionada, i sobre tot, competitiva davant dels organismes que estan apareixent en el si de la Unió Europea. Malgrat que en el futur la Unió pugui funcionar quasi bé com un Estat als efectes d'Interpol, sempre necessitarà una xarxa internacional a nivell mundial. El "quid" de la qüestió és de saber com quedarà aleshores la correlació de forces i la distribució de pesos específics dins i fora de Interpol. En tot cas, el que sembla cert és que es produiran canvis substancials en els propers anys. Atesa la matèria no tenen perquè ser estridents ni massa aparents, però seran.

2.3. La cooperació policial a Europa:

2.3.1. El marc normatiu.

Com ja s'ha vist, el funcionament de la cooperació a nivell de la Unió Europea no passa, de moment, per la cessió de sobirania per part dels Estats. Això ha generat, no només en matèria policial, sinó en tota mena de relacions entre Estats, una complexa xarxa d'acords bilaterals i multilaterals. Es preten d'aquesta manera salvar l'escull de la sobirania a partir de la presència de signataris nacionals i sobirans, es a dir d'acords intergovernamentals. Aquesta tècnica, alhora, és contraproduent pels interessos dels qui propugnen una Europa més unida políticament, ja que aquesta mena d'acords queden fora de l'àmbit i del control de les institucions europees (especialment la Comissió i el Parlament europeus).

Tot i així, alguns dels Tractats s'han signat en l'àmbit supra estatal, si bé en matèria policial aquests són més aviat escassos. També la Comunitat Europea (C.E.) va emetre normativa al respecte, però en no ser estrictament competent en la matèria policial, el que existeix són documents referits a aspectes en que la actuació policial és o pot ser més o menys important, però no en constitueix la peça clau. Cal tenir present que el Tractat de la Unió Europea (T.U.E.) aporta modificacions, en el sentit de donar una mica més de relleu a la policia i per tant d'incrementar-ne la regulació. Aquest punt serà analitzat al darrer apartat d'aquest capítol: "el Tractat de la Unió Europea".

No es tracta de fer aquí el llistat exhaustiu d'aquesta normativa, i per tant ens limitarem a citar-ne alguns exemples als efectes de donar una idea sobre els seus continguts:

a) Normativa internacional que afecta directament a la policia (pot veure's Generalitat de Catalunya 1983; Consell Europeu 1992):

a.1) Àmbit de Nacions Unides: El 1975, el Cinquè Congrés de les Nacions Unides sobre Prevenció del Delicte i Tractament dels Delinqüents, desenvolupat a Ginebra durant el mes de setembre, recomana l'elaboració d'un codi de conducta per als policies. Només tres mesos després, el desembre, l'Assemblea General de les Nacions Unides sol·licitava al Comitè per a la Prevenció i el Control del Delicte que elaborés un "codi de conducta per als funcionaris encarregats de fer complir la llei". L'esborrany fou treballat

durant els anys 1977-1978, i el text definitiu fou aprovat per l' Assemblea General en el transcurs de la seva 34ª sessió, el 17 de desembre de 1979 mitjançant la Resolució 34/169 (publicat en doc. A/RES/34/169). El sisè Congrés de Nacions Unides sobre Prevenció del Delicte i Tractament dels Delinqüents (celebrat a Caracas l' agost-setembre de 1980) recomanà la difusió del text de la Resolució entre els policies, i la seva incorporació als plans d' estudis de les acadèmies i centres de formació policials.

a.2) Àmbit europeu: El 1970, l' Assemblea del Consell d' Europa aprovà la Recomanació 601 sobre l' aplicació de la Quarta Convenció de Ginebra de 12 d' agost de 1949 als funcionaris de policia, quina repercussió fou mínima. El 1974, s' iniciaren els tràmits d' elaboració que permeteren portar a l' Assemblea Parlamentària del Consell d' Europa del 8 de maig de 1979 la Resolució 690 de "Declaració sobre la policia", que fou aprovada. En el col·loqui organitzat pel mateix Consell d' Europa a Estrasburg, els dies 17-19 de desembre de 1980, sobre "La policia al servei dels Drets Humans", tot un seguit d' organitzacions reclamaren que el text de la Resolució 690 es fes arribar a tots els agents de policia.

b) Normativa de la Comunitat Europea que afecta directa o indirectament l' actuació policial (pot veure's, malgrat que estigui una mica endarrerit, Ministerio del Interior, 1990):

- Directives sobre armes i explosius.

- Declaracions sobre Asil i Refugi. Declaració de 25 de març de 1964 dels representants dels governs dels estats membres de la C.E.E. respecte dels refugiats; Declaració dels Representants dels governs dels estats membres de les Comunitats Europees de 1985 (85/C 210/02)

- Documents i passaports. Reglament nº 1826/69 del Consell de 15 de setembre, pel que es fixa la forma dels salvo-conductes expedits als membres i agents de les institucions; procés d' establiment d' un passaport uniforme als ciutadans membres de la Comunitat (Resolució de 23 de juny de 1981, Resolució complementària de 30 de juny de 1982, Resolució complementària de 14 de juliol de 1986).

- Tràfic. Especialment en nivells sonors i dispositius d' escapament de vehicles a motor (Directiva del Consell 70/157 CEE de 6 de febrer i totes les seves modificacions posteriors); contaminació de l' aire (Directiva del Consell 70/220/CEE de 20 de març i modificacions posteriors); assegurança

de responsabilitat civil; nivells mínims de formació dels conductors de vehicles; normes tècniques de vehicles a motor; etc...

- En aquesta línia, la Comunitat va legislar també en matèria de lliure circulació de persones, electoral, de Protecció Civil.

c) Altres Tractats internacionals tenen també importància en matèria policial, tot i no estar directament adreçats a les policies. Per exemple:

- 1988 Conveni de Nacions Unides contra el Tràfic il·licit de Drogues estupefaents i substàncies psicotròpiques.

- Consell d' Europa

1957 Conveni d' extradició.

1959 Conveni d' assistència Mutua en afers legals.

1977 Conveni europeu per a la supressió del terrorisme.

1980 Conveni sobre protecció dels individus respecte del procés automatitzat de dades i recomanació annexa (R987)15 del Comitè de Ministres als Estats membres del Consell d' Europa reglamentant l' us de dades personals en el sector de la policia.

1990 Conveni del Consell d' Europa sobre el rentat de diners

1991 Acord de Luxemburg.

etc...

La base fonamental es troba, no obstant, en la Carta de les Nacions Unides, la Declaració Universal dels Drets Humans (Resolució 217 A III); els Pactes Internacionals dels Drets Humans de 1948 (Resolució 2200 A XXI) i la Declaració sobre la protecció de totes les persones contra la tortura i altres tractes o penes cruels, inhumanes o degradants, aprovada per l' Assemblea General de les Nacions Unides (Resolució 3452 XXX de 9 de desembre de 1975).

Com pot veure's a partir d' aquesta mínima mostra normativa, existeix un àmbit internacional on la policia ha d' intervenir, i aquest es troba regulat, si mes no de manera general i genèrica. Ara bé, aquesta actuació policial està per una altra banda circumscrita, com ja hem dit, al marc dels seus propis estats en virtut de la manca de voluntat estatal respecte de la deixació de sobirania. Calia trobar la manera de transcendir policialment l' espai estatal. El Consell d' Europa, que havia cobert d' alguna manera el buit durant els anys 70 a través de grups d' immigració, lluita contra el terrorisme, circulació de persones etc... es trobà gradualment desposseït d' aquestes funcions per la forta competència d' altres grups més específics

creats per la C.E., o apareguts a la seva ombra. El Consell passà progressivament a dedicar-se a problemes jurídics i de Drets Humans, deixant el camp de la seguretat en mans de la C.E. o dels grups específics. La Comunitat, per altra banda, ha anat evolucionant com veurem des de la constitució o la simple tolerància de grups específics, fins a programes d'acció (Trevi), acords (Schengen) i el mateix Tractat de la Unió (Maastricht).

2.3.2. La batalla per la comunitarització.

La intergovernamentalitat dels afers de justícia i interior no sempre ha estat tan clara com sembla estar-ho ara. Si més no en dues ocasions s'ha intentat, per part d'alguns Estats membres de la Comunitat Europea, que aquest terreny fos, totalment o parcialment, comunitaritzat.

a) El 1985, en el marc dels debats i negociacions per l'aprovació de l'Acta Unica Europea, la Comissió presenta un Llibre Blanc sobre la lliure circulació de persones, que preveia el desenvolupament d'un seguit de normatives comunitàries (per tant dret comunitari i no intergovernamental) que pretenien desenvolupar aquesta matèria de manera progressiva. La cronologia havia de ser:

- Dret d'asil (1986)
- Drogues (1987)
- Eliminació de controls a les fronteres interiors, coordinació de disposicions relatives a domicili, accés al treball i obtenció de permis de treball per part de ciutadans extracomunitaris (1988)
- Política de visats (1988)
- Situació legal dels refugiats (1988)
- Política d'extradicions (1988)

Aquest plantejament no passà mai de ser un propòsit, que sense ésser directament desautoritzat, senzillament mai es va dur a la pràctica, mentre que poc a poc, la realitat anava decantant-se cap a solucions que consagraven opcions de tipus intergovernamental com la creació del Grup "Ad hoc" (1986) o el Grup de Coordinadors (1988).

b) El 1988, a la cimera del Consell Europeu de Brussel·les, el Cancellier alemany H. Kohl formulava en públic una vella idea d'aquell Estat, la constitució d'una mena de F.B.I. (polícia federal nordamericana) europeu. La idea fou ben acollida per Espanya, que fins i tot arribà a elaborar i a

trametre a Bruxelles, el 22 de febrer de 1989, un document de treball consistent en una proposta per a la supresio de fronteres intercomunitaries pel gener de 1993, estudi que contenia, com un dels plantejaments de fons, la idea de la creacio d'una policia federal europea.

El 1991, amb la C.E.E. sota presidencia alemanya, Kohl torna a insistir en l' F.B.I. europeu, pero ja era evident que la correlacio de forces al si de la Comunitat era desfavorable al projecte. El Regne Unit no ho volia; Belgica s' ho plantejava, en tot cas, a molt llarg termini; França no ho veia malament, pero tampoc ho considerava necessari i Espanya i Portugal ho veien amb bons ulls, pero no ho creien possible a curt o mig termini. Un cop mes, lentament, els fets anaren imposant una realitat intergovernamental en el desenvolupament de l' espai policial europeu.

2.3.3. Xarxes i grups de cooperació internacional.

L' àmbit de la cooperació policial, s' estructura en diferents nivells, el que fa precis establir una certa sistemática i alhora delimitar el camp de treball, tenint sempre present que els grups sorgits a l' empara d' acords o resultat de conferencies concretes, s' han desenvolupat amb escassos controls i un secretisme que ha impedit sovint tenir-ne fins i tot coneixement.

Pel que fa als grups policials, la sistemática pot ser la de l' extensió dels pactes i el seu nivell de institucionalització.

Els pactes bilaterals són els més clàssics i fins el moment els més emprats i evolucionats. Poden consistir en acords formals entre els Estats o be en contactes mes informals desenvolupats a traves de la pràctica dels contactes policials, intercanvi d' informacions, programes, contactes durant la investigació etc..., sovint motivats per l' aparició d' algun fenomen o element considerat d' especial gravetat internacional -com el cas del terrorisme que afecta a França i Espanya-. En l' àmbit dels contactes formals, podem citar per exemple, els acords franco-espanyols de 1985, renovats el maig de 1987. En l' àmbit de la creació de lligams policials mes estables, un model el trobem en la cooperació bilateral del *Channel Tunnel*, també conegut com *Channel Fixed Link*, quin origen es la inauguració del tunel submarí que uneix França (i el Continent) amb el Regne Unit i el Protocol que per aquest motiu es signa entre ambdós Estats.

Els pactes plurilaterals solen ser limitats a països fronterers o motivats per una necessitat immediata. Tenen la mateixa característica de ser acords formals o informals, per exemple la *Cross Channel Intelligence Conference*, que des de 1969 inclou a França, Regne Unit, Bèlgica i Holanda.

Un dels principals problemes que es plantejen és el de la no homogeneïtat dels grups, ni dels espais, ni de les institucions. Per altra banda, ateses les mancances apreciables a nivell institucional, s'ha produït l'ús espontani de diverses organitzacions no previstes per aquesta finalitat, per establir contactes policials no contemplats als Estatuts de dites organitzacions, ja que la carència de canals ha potenciat en certs moments el simple contacte personal assolit en un marc no oficial. Citem a tall d'exemple algunes d'aquestes organitzacions que possibiliten contactes informals i la creació de "xarxes d'amistat":

a) la *International Police Association* (IPA). Es probablement la més estesa. Es tracta d'una organització independent que agrupa a membres de diferents cossos policials, en actiu o jubilats. Compta (dades de 1989) amb més de 180.000 membres repartits per una cinquantena de països.

La I.P.A. va néixer l'any 1949, a partir de l'iniciativa d'un sergent de la policia anglesa, Artur Troop. L'octubre del 1949 es celebrà la primera reunió, i s'aprovaren els primers estatuts. L'Associació quedà constituïda oficialment el dia 1 de gener de 1950.

El lema de l'Associació és una expressió en esperanto "*Servo per amikeko*" (Servei per amistat) que fa pensar indefectiblement l'esperit d'aquella primera Conferència Internacional de Policia de 1914 a Mònaco, on - recordem-ho -, el Director honorari de la Prefectura de Policia de París proposà l'ús de l'esperanto com a llengua del Congrés.

Dels actuals Estatuts de I.P.A. es despren que els seus fins són la creació de llaços d'amistat i de cooperació internacional, enfortint les relacions culturals, els coneixements generals, l'intercanvi d'experiències professionals i l'ajuda social, contribuint, en el marc explícit de la Declaració Universal dels Drets de l'Home proclamada el 1948 per Nacions Unides, a l'enteniment entre els pobles i al manteniment de la pau en el món (art.2.1). Aquests fins són, com es pot veure, molt amplis, permetent tota mena d'interpretacions i de trobades sota la seva ampara.

Per aconseguir aquests fins, l'I.P.A. facilita contactes, intercanvis de persones i de grups, i també de correspondència; desenvolupa activitats

culturals, afavoreix l'intercanvi d'experiències professionals; promou publicacions (especialment internacionals) i el seu intercanvi; pretén a més "facilitar els contactes amistosos entre els funcionaris de policia de tots els continents, la cooperació, més enllà de les fronteres, i enfortir la comprensió mutua dels problemes professionals" (art.2.2).

L' I.P.A. es compona únicament de Seccions nacionals. El domicili social queda fixat a Suïssa, en el domicili del Tresorer internacional (art.3).

L' Associació està reconeguda per les Nacions Unides i el Consell d' Europa, on gaudeix d' Estatut consultiu.

El cas de l' I.P.A. és un bon paradigma del que son aquesta mena d' organitzacions internacionals, en quin marc poden inquirir-se un seguit de contactes, intercanvis d' experiències, creació de xarxes policials "informals" etc... que contribueixen de manera substancial al manteniment d' un espai policial transnacional.

b) La *Union Internationale des Syndicats de Police* (UISP), creada a l' inici dels anys 50 amb finalitats sindicals i molt estesa a Europa i arreu del món.

c) L' *European Network for Policewomen* (ENP) establert el 1989 per tractar els problemes específics de les dones policia i especialment el de la igualtat d' oportunitats respecte dels homes policia.

d) La *International Association of Chiefs of Police*

Totes aquestes organitzacions, o els simples espais de trobada com la conferència anual de Caps de Policia de Capitals Europees, constitueixen fòrums de contacte i d' intercanvi no gens negligibles i fomenten temes com la homologació de llenguatges policials, formació, posta en comú de tècniques policials i *modus operandi* delictius etc...

Els grups policials, que s' han desenvolupat sota diverses formes, instàncies, organitzacions etc... i que s' han multiplicat durant els darrers 15 anys a Europa, responen a una gran diversitat. I això tant pel que fa als criteris de formació i constitució, com dels objectius que propiciaren la seva constitució o l' estructura sobre la que es fonamenten i el marc jurídic o institucional en que s' insereixen. L' àmbit tampoc és sempre l' Europeu, i els seus límits i composició sovint ultrapassen el territori europeu, i pràcticament sempre el de la U. E..

La causa última de la proliferació d' aquests grups cal buscar-la justament en la por dels Estats que els integren a la pèrdua de sobirania.

Això explica tant el caràcter intergovernamental dels grups com la seva manca d'atribucions de caire operatiu.

Els grups, a més, no son estables ni estàtics. Son dinàmics, poden haver canviat el seu objectiu inicial, variat la seva formació originària o la seva estructura. Per tot això, i pel secret que els envolta ja sigui volgut o producte de la seva manca de publicitat o de control, no es pot pretendre fer un llistat exhaustiu i complet d'aquests grups, però tampoc es pot ignorar la seva existència, ja que constitueixen una teranyina sobre la que es fonamenten encara avui una part substancial de les relacions policials, especialment les personals dels responsables policials.

El funcionament d'aquests grups és un altre problema, ja que treballen tot sovint amb un informalisme que impedeix aprofundir-ne el seu coneixement i, obviament, el seu control. A més, s'interrelacionen entre ells i es barregen amb els grups sorgits del Grup Trevi i dels acords de Schengen. Les seves funcions es solapen, els seus integrants es repeteixen (tot sovint el tema acaba essent molt més de persones que de grups, a partir d'una xarxa de policies d'élite que es reuneixen sota una o altra denominació) i el conjunt escapa de l'àmbit de la Unió Europea i fins i tot de qualsevol institució europea, atesa la seva composició que inclou sovint països no europeus.

No tots aquests grups són estrictament policials, alguns són mixtes i d'altres contemplem temes d'interès policial però la seva composició no és policial. Tot això en dificulta la tria.

Finalment, els diversos autors que han tractat el tema no sempre es posen d'acord amb les dates i les dades. Atès el material llegit, hem optat per citar les dades i dates més contrastades a partir de informació pròpia i dels autors (Veg. especialment Bigo, D. 1992; Bunyan, T. 1993; Benyon, J. 1994; Wieviorka, M. 1990; IHESI, 1993). Darrer problema: els països de la C.E. s'han constituït en Unió Europea, i aquesta s'acaba d'ampliar de 12 a 15 membres amb la integració d'Austria, Finlàndia i Suècia. Això fa que els llistats de països integrants s'hagin de reveure, ja que aquests estan establerts a partir de l'europa dels 12. A partir d'ara, els tres nous membres s'hauran d'integrar a certs grups constituïts pels països de la U.E. El criteri adoptat per aquest treball ha estat el de parlar de la U.E. composta per quinze membres, però aleshores s'ha inclòs a Austria, Finlàndia i Suècia a grups on no consta encara que hi siguin, però als que

es suposa que s' hauran d' integrar (si encara no ho han fet) com a conseqüència de la seva pertanyença a la U.E. D' altra banda, allà on els esmentats estats constaven com independents, se'ls ha inclòs sota les sigles de la U.E..

Aquest és doncs un llistat d' alguns dels grups existents, per un cert ordre cronològic de constitució (amb l' advertència que del llistat s' han exclòs determinat tipus de grups, com ara els dedicats a temes de tràfic, transports, etc..., car malgrat la seva importància a la U.E., calia establir limitacions en la tria, i aquesta mena de grups són molt específics, d' una matèria de tipus administratiu, i sovint de composició mixta i duen a terme tasques no sempre policials):

a) Grup Pompidou. El seu actual nom és *European Group to Combat Drug Abuse and Illicit Traffic in Drugs*.

L' origen del nom és discutit, alguns autors mantenen que fou anomenat d' aquesta manera pel seu costum de reunir-se, a l' inici, prop del Centre Pompidou a París, mentre que d' altres el lliguen al nom del President francès perquè fou creat a iniciativa seva. Aquesta segona versió sembla la més fiable. Es tracta d' un dels cassos d' aprofitament d' una estructura primitiva existent, posteriorment oficialitzada i integrada a una institució, en aquest cas el Consell d' Europa.

Any d' inici:

Inicia les seves reunions el 1971 o 72, però es reconeix a partir dels anys 80 i es crea "oficialment" el 1986.

Composició essencial:

Funcionaris de policia.

Països intergrants:

Bèlgica, França, Alemanya, Italia, Luxemburg, Països Baixos, Regne Unit, Turquia (1980), Grècia (1981), Noruega (1983), Espanya (1984), Austria i Malta (1988); durant els darrers anys s' hi han afegit les Repúbliques de Txèquia i Eslovàquia, Xipre, Finlàndia, Hongria, Polònia, San Marino, Suècia i Suïssa. La Comissió europea hi té estatut d' observador.

Temàtica:

Intercanvi de funcionaris d' enllaç i de informació, estudis pluridisciplinaris, suport d' estructures a cada país, projecte d' embrió d' una policia centralitzada a nivell europeu. Actualment, és el grup de

cooperació del Consell d' Europa per combatre el tràfic i abus de droga i treballa les àrees següents:

- Examen de les respostes de la justícia criminal al problema de la droga.
- Estudi de medis per combatre el narcotràfic i les seves fonts financeres.
- Recull i avaluació de dades en el camp del narcotràfic.
- Investigació d' iniciatives pedagògiques i formatives.
- Altres aspectes de la drogaaddicció, inclosos els de tractament i rehabilitació.

Tingué una gran influència per la xarxa de contactes que generà, ja que el seu programa es desenvolupa, sota la supervisió dels Correspondents permanents, a través de seminaris i grups de treball. Avui sembla haver perdut gran part de la seva importància.

b) Club de Berna.

Any d' inici:

1971, obtenint un cert reconeixement formal a partir de 1980.

Composició essencial:

Principals responsables dels serveis d' informació dels països membres.

Països integrants:

No es clar, es parla d' uns 13 però si més no hi son Alemanya, Italia, Austria, Suïssa i França. Segons Bigo (1992) també hi participen Benelux, Dinamarca, EE.UU.

Temàtica:

Inicialment, Orient Mitjà i diàspores terroristes. Actualment ha extès les seves reflexions a les polítiques de visats. Ha tingut una influència considerable en la constitució dels acords de Shengen.

c) Grup STAR ("Standige arbeidsgruppe Rauschgift").

Any d' inici:

1972.

Composició essencial:

Polícies.

Països integrants:

Alemania (Policia criminal "Bundeskriminalamt"), Belgica, Holanda, França, Austria, Suïssa i Luxemburg. (Potser també hi participen els EE.UU. a través de grups específics anti-drogues i aduanes)

Temàtica:

Constitueix una xarxa anti-droga.

d) Kilowatt Group (Actualment pot estar funcionant sota un altre nom).

Any d' inici:

1977?

Composició essencial:

Experts en terrorisme.

Països integrants:

U.E., Canadà, Noruega, Suïssa, EE.UU.(CIA i FBI), Israel (Mossad i Shin Beth)

Temàtica:

Terrorisme àrab, europeu i d' orient mitjà. Aquest grup estaria més proper als propiament "d' intel·ligència" que dels purament policials. Fou descobert el 1982, a partir de papers trobats pels estudiants iranians quan ocuparen l' ambaixada Nordamericana.

e) Club de Viena (també conegut com Grup de Viena).

Any d' inici:

1978/79

Composició essencial:

Ministres i alts funcionaris.

Països integrants:

Alemania, Italia, Austria, Suïssa i França.

Temàtica:

Inicialment centrat en el problema terrorista, s' ha decantat progressivament cap a temes d' immigració clandestina i refugiats d' Europa central i oriental. L' octubre de 1991 el Grup organitzà una conferència per discutir la immigració clandestina, invitant a 13 estats de centre i est d' Europa, així com a d' altres membres de la Comunitat Econòmica Europea, però la seva activitat primordial es basa fonamentalment en l' intercanvi de informacions puntuals.

No s' ha de confondre amb el Grup de Viena (Immigració) (vid. infra.)

f) Grup Quantico. Es un dels menys "europeus" per la seva composició, però és important esmentar-lo atès el que suposa com a lligam entre Europa i EE.UU.

Any d' inici:

1979.

Composició essencial:

Funcionaris policials.

Països integrants:

Alemania, Austria, Canadà, EE.UU., França, Regne Unit i Suècia.

Temàtica:

El grup fou creat per iniciativa del F.B.I. nordamericà (Quantico, localitat situada alguns quilòmetres al sudoest de Washington, és la seu de les més importants dependències d' aquesta organització) i està molt vinculat al Departament d' Estat nordamericà. Inicialment centrat en el terrorisme croata, avui s' ocupa de diàspores internacionals relacionades amb el terrorisme.

g) PYGOT "Police Working Group on Terrorism"

Any d' inici:

1979.

Composició essencial:

Especialistes policials de unitats concretes dedicades a la lluita antiterrorista a cada un dels Estats.

Països integrants:

Bèlgica, Dinamarca, Finlàndia, França, Alemanya, Grècia, Irlanda, Italia, Luxemburg, Holanda, Noruega, Portugal, Espanya, Suècia, Regne Unit.

Temàtica:

Lluita antiterrorista. El Grup es constituí a Holanda, en una reunió multilateral d' urgència, després de l'assassinat de Sir Richard Dykes, l' Ambaixador del Regne Unit a La Haya. A la reunió hi assistiren especialistes d'unitats antiterroristes de Bèlgica, Regne Unit i Holanda, i decidiren impulsar un grup estable. El grup es reuneix regularment cada sis mesos de manera rotatoria a diverses capitals dels països membres, i malgrat que organitza algunes conferències en la matèria, el seu objectiu primordial és el d' assolir resultats operatius, de caràcter molt pràctic, i actualitzar mètodes i informació. La seva xarxa d' informació és tant bona que el grup de Trevi va decidir instal·lar el mateix equipament. .

h) Grup "Ad Hoc" Immigració

Any d' inici:

1986 (octubre).

Composició essencial:

Aquest Grup està dins l' òrbita de Trevi, i per tant la seva descripció es troba incorporada al punt 2.4.2. (veg. infra.)

i) UCLAF "Unité de Coordination de la Lutte Anti-Fraude"

Any d' inici:

1988.

Composició essencial:

Representants dels estats de la U.E., de la Comissió europea i d' oficials de policia.

Països integrants:

Els de la U.E.

Temàtica:

Lluita, sota els auspicis de la Comissió europea, contra el frau a Europa. Compta amb un sistema informàtic anomenat IRENE (*IRregularities, ENquiries, Evaluation*).

j) Grup de Coordinadors, també conegut com Secretaria de Coordinadors Nacionals

Any d' inici:

1988.

Composició essencial:

Representants governamentals dels estats de la U.E., amb un vice-president que representa a la C.E.E. (ara U.E.)

Països integrants:

Els de la U.E.

Temàtica:

Creat pels Estats de la C.E.E. després de la Cimera del Consell Europeu el desembre de 1988 a Rhodes (Grecia). Tracta especialment temes de lliure circulació de persones. Coordina els treballs fets en el marc del Consell Europeu (ara Consell de la U.E.) pel Grup "Ad Hoc" immigració; Trevi; GAM 92 i Grup de Treball d' assistència judicial en matèria penal. La seva aportació més important consisteix en l' anomenat **Document de Palma**.

L' any 1988 fou un any important en matèria de lliure circulació. La Comissió publicà el document "Abolició dels controls de persones a les fronteres intercomunitàries" (Com/88/640 final), mentre el Consell, a Rhodes, constituïa el Grup de Coordinadors, que s' institucionalitza durant el primer semestre de 1989, sota la presidència espanyola. Després de 6 reunions molt seguides del Grup, es donà a conèixer el **Document de Palma**, aprovat pel Consell Europeu a la reunió de Madrid el mateix 1989 (Doc. CIRC 3624/89 del grup de Coordinadors 5 i 6 de juny 1989).

El Document de Palma s' estructura a partir de la distinció entre "mesures essencials" a adoptar (per exemple ratificació dels Convenis sobre tràfic de drogues i en especial el Conveni de Viena de 1988 en matèria de lluita contra el tràfic il·lícit d' estupefaents); i "mesures desitjables". Pel que fa a les tasques a desenvolupar, el Document en planteja dues de primordials:

- Coordinar, estimular i desbloquejar el conjunt dels treballs intergovernamentals i comunitaris en l' àmbit de la lliure circulació de persones.

- Realització de l' espai sense fronteres interiors, mesures i calendari d' aplicació.

De fet, la part més extensa és la que el Document dedica a inventariar les mesures que cal adoptar, abans del 1992 per fer realitat la seva proposta, tot indicant-ne els diferents fòrums on caldria treballar.

Pel que fa al terrorisme, el Document insisteix en la necessitat d' intercanvi d' informació.

El Document de Palma és especialment important per la influència determinant que exercí en l' elaboració del Tractat de la Unió Europea.

k) CELAD (*Comité Européen de lutte Anti-Drogues*)

Any d' inici:

1989.

Composició essencial:

Coordinadors anti-droga.

Països integrants:

Els de la U.E.

Temàtica:

Intercanvi d' informació i coordinació de investigacions trans-frontereres, especialment contra la droga. Treballa molt lligat al Grup Pompidou i al Grup de Dublín.

l) MAG "*Mutual Assistance Group*" i MAG 92

Any d' inici:

1989 (alguns autors situen l' any d' inici el 1967, en el marc del Conveni de Nàpols)

Composició essencial:

Directors Generals d' aduanes.

Països integrants:

U.E.

Temàtica:

Aquest és un altra cas de reaprofitament d' estructures preexistents, ja que el MAG (o GAM en anagrama llatí) tenia com a objectiu primordial la lluita

contra el narcotràfic (hi participava també la Comissió Europea) a partir del control aduaner en relació amb la lliure circulació de persones a l'espai europeu. El grup es transformà el 1992 (MAG 92) i treballà amb els grups de Trevi, Coordinadors (vinculat al document de Palma i a Trevi), Grup ad-hoc d'immigració, etc.... Es a la base del CIS "*Customs Information System*", un potent sistema informàtic, establert per la Comissió europea y que connecta als responsables aduaners d'Europa a partir de més de trescents terminals amb l'objectiu fonamental d'intercanviar informació sobre drogues i frau a la comunitat. Els terminals tenen un sistema propi, el "*System Customs Enforcement Network*". El Grup disposa també de plans de formació per personal aduaner.

m) Grup de Dublín:

Any d' inici:

1990/91

Composició essencial:

Coordinadors anti-droga

Països integrants:

Estats de la U.E., la Comissió Europea, Australia, Canadà, Japó, Suècia i EE.UU.

Temàtica:

Forum semestral de discussió sobre coordinació de polítiques d'assistència contra la producció i transit de drogues.

n) Grup de Berlín:

Any d' inici:

1991, com a resultat de la "*Ministerial Conference on European Cooperation to prevent uncontrolled migration from and through Central and Eastern Europe*" desenvolupada a Berlín el 30 d' octubre de 1991.

Composició essencial:

Alts oficials de policia.

Països integrants:

Europeus

Temàtica:

Les conferències que han tingut es centren en l' emigració il.legal i les mesures a pendre. Les seves coincidències amb el Grup de Viena són molt fortes, i aques pot arribar a absorbir-lo.

o) Grup de Viena (Immigració)

Any d' inici:

1991, després de la "*Ministerial Conference on Movement of Persons from Central and Eastern European Countries*" desenvolupada a Viena els dies 24 i 25 de gener del mateix any.

Composició essencial:

Alts funcionaris i policies.

Països integrants:

Els de la U.E., escandinaus (Noruega) i alguns països de l' Est.

Temàtica:

Fonamentalment, l' emigració ilegal i el seu control. Politiques de visats.

p) IHADPAX "*International Air Transport Association Control Working Group on Inadmissible Passengers*".

Any d' inici:

No consta

Composició essencial:

Interdisciplinària, amb policies d' investigació, serveis de seguretat, policies de fronteres, policies i grups d' estrangeria, i representants d' areolínies.

Països integrants

Països de L' U.E. i de la E.F.T.A., Canadà i EE.UU.

Temàtica:

Problemàtica del transports aèris i passatgers considerats no-admissibles.

q) EMCDDA "*European Monitoring Centre for Drugs and Addiction*". No es tracta propiament d' un grup, sinó d' un centre quins treballs es vincularàn a Europol i la seva unitat de anti drogues (EDU).

Any d' inici:

1993 (febrer)

Composició essencial:

Experts en drogues.

Països integrants:

U.E.

Temàtica:

Recollida, comparació i anàlisi de dades; cooperació amb altres organismes. Disposa d'una xarxa informàtica REITOX "*European Information Network on Drugs and Drug Addiction*".

r) Altres grups:

Com ja s'ha dit, aquesta no és ni molt menys una llista completa, ni exhaustiva. D'altres grups són presents en l'escenari policial i de la seguretat a Europa. Citem encara:

- L' "European Committee on Crime Problems" (C.D.P.C.), en el marc del Consell d'Europa, que té, a més, un grup de treball sobre problemes marítims i que segueix les tasques del Grup Pompidou en aquest àmbit.

- El "Groupe d'Action Financière Internationale" (G.A.F.I.), que s'ocupa de la lluita contra el blanqueig de diners, especialment del derivat del narcotràfic.

- El "United Nations-Heads of Narcotic Law Enforcement" (UN-HONLEA), d'àmbit supra europeu, però també actiu en aquest espai.

Com es pot veure, la temàtica recurrent en matèria de delinqüència es centra en els tres "*leit motivs*" ja esmentats. Un seguiment de les dades de constitució i dels mecanismes de funcionament dels grups permet de veure com el centre d'interès ha estat cronològicament centrat en un ordre concret. Primer fou el terrorisme, després la droga i finalment la lliure circulació de persones i la immigració. Aquest darrer punt, però, ha estat ja assumit quasi des de l'inici pels organismes més potents de Trevi i Schengen. D'altra banda, es constata un interès cada cop més creixent pel desenvolupament de potents xarxes d'informació, que es prioritzen per sobre de l'intercanvi de funcionaris que s'establí a l'inici.

Justament degut a la força atractiva i la potència de les noves organitzacions, aquests grups tendeixen progressivament a integrar-se en estructures més grans o a desaparèixer. Alguns, de fet, ja han deixat d'operar.

Cal assenyalar però que aquests grups han contribuït a crear unes molt fructíferes xarxes de relacions personals basades en el limitat nombre de

policies i especialistes en la matèria, que fa que sovint coincideixin en més d' un grup. Es pot parlar doncs de l' establiment d' una mena de corporació d' europolicies, que va assumint cada cop més força i poder a la Unió Europea.

2.4. El Grup Trevi.

2.4.1. Gènesi i evolució

La raó de fons de l'aparició i existència de Trevi prové de la incapacitat de Interpol per cobrir, com ja s'ha dit, les vessants de política criminal i tècnica criminal en els nivells requerits pel procés de desenvolupament de l'Europa Comunitària cap a una unió més política. L'origen immediat del grup prové d'una proposta anglesa de creació d'un altre grup policial europeu, un més quin objecte fora la coordinació per a la lluita antiterrorista. La decisió d'establir el grup fou presa el dia 1 de desembre de 1975. Aquell dia es reunia a Roma el Consell de Ministres d'Interior de la C.E.E., amb l'objecte inicial d'intercanviar-se informació sobre l'evolució del terrorisme en els diferents països integrants de l'espai comunitari. Com a conseqüència d'aquesta reunió, els Ministres acordaren mantenir trobades periòdiques per tractar essencialment problemes bilaterals.

La primera reunió del grup tingué lloc a Luxemburg el 28 i 29 de juny de 1976. Després seguiren les reunions de Londres 1977; Bonn 1978; Dublin 1979; Londres 1981, Bonn 1983 i Roma juny de 1985. Aquestes reunions -sis en deu anys- es desenvoluparen sense que el grup s'atorgués cap mena d'estatut. Es tracta de trobades quin caracter essencial era intergovernamental, independents de la C.E.E. -la Comissió Europea no hi era present- però estven integrades per representants de països pràcticament coincidents amb els de la C.E.. Les reunions del grup, amb rotació de presidència, eren lentes, amb escassa transmissió d'informació.

Espanya entrà a formar part del Grup el 27 de març de 1979, amb un estatut inicial de país observador, fins a convertir-se en membre de ple dret, és a dir, amb veu i vot, a partir de la seva data d'ingrés a la Comunitat, el 1985.

Durant els seus primers deu anys de vida, el Grup Trevi es mantingué com una estructura d'intercanvi d'informació, malgrat que ja es produïren algunes propostes innovadores, com ara la suggerida per Itàlia a la reunió de Roma de 1985, que plantejava la creació d'una Unitat Antiterrorista Internacional. La proposta però, malgrat que comptava amb un discret recolzament dels EE.UU., fou rebutjada.

A partir del mes d' abril de 1986, amb la signatura de l' Acta Unica Europea, Trevi es dinamitza. Fins i tot podria parlar-se de dues fases del Grup clarament diferenciades. La primera, fins el 1986, va servir per "trencar el glaç" de les relacions entre els diversos membres participants, a partir d' un espaiat intercanvi d' informació. La segona etapa serà marcada per un renovat dinamisme, imposat per la urgència de l' entrada en vigor d' una Acta Unica vista amb recel des dels sectors policials, temerosos de perdre el control de la situació un cop establerta la lliure circulació de persones i la relaxació dels controls frontereres, que suposarien una major facilitat per a la comissió de delictes (narcotràfic, circulació de capitals pel seu blanqueig etc...) o la fugida de delinqüents.

Fins aleshores, el nom de Trevi, purament ocasional i segons sembla fruit del fet que la primera reunió tingué lloc prop de la font romana del mateix nom, no havia plantejat cap mena de problema. Però a partir de la reactivació del grup, el nom semblava poc substancial, i es "reinventaren" les sigles -sembla que per iniciativa dels membres alemanys- (Salomon 1993, p.2), fent-les coincidir amb els objectius del grup. Així sembla ser (tot i que hi ha controvèrsia al respecte i alguns membres ho neguen) com Trevi va passar a significar, en lloc del nom d' una font força bonica de la capital d' Italia, el següent: Terrorisme, Radicalisme, Extremisme i Violència Internacional. L' oportunista segon bateig del Grup, en no indicar que aquests són els objectius contra els que es lluita, sembla més aviat el nom d' una organització terrorista a l' estil James Bond que no pas el d' un fòrum internacional. En haver hagut d' adaptar el significat al significat, és legítim demanar-se si aquests són autèntics objectius, i en tot cas seria criticable la enorme indefinició i amplària de conceptes com "radicalisme" o "extremisme", que fa inquietant l' àmbit d' actuació del Grup.

L' adaptació del grup Trevi a les noves circumstàncies comportà una profunda reestructuració. L' objectiu fundacional, el terrorisme, havia ja anat esllavissant-se cap a d' altres focus d' interès, però és amb l' obertura d' aquesta nova etapa que els objectius s' incrementaren formalment cap als "*leit motivs*" europeus de droga i control de la lliure circulació, en especial de subjectes aliens a la Comunitat Europea. Es crearen en el si de Trevi subgrups de treball que desenvoluparen una intensa activitat en els camps esmentats.

Les reunions -mantenint la rotació de presidència- es tornaren semestral, amb una presidència efectiva i real fonamentada en un sistema que rebé el nom de "Troika". Es tractava d' un mecanisme per evitar la descoordinació, i alhora reforçar les decisions. Consistia en imposar la cooperació entre el president sortint del semestre, l' efectiu i l' entrant. L' eficàcia d' aquest mètode fa que s' hagi mantingut per a d' altres organismes, tan importants com ara la propia presidència de l' U.E.. Amb aquest sistema, mai no es perd el fil de les actuacions, la coordinació queda reforçada, i s' evita que es produeixin canvis significatius en la direcció pels interessos d' un president o un altre, és a dir d' un Estat o un altre. En el fons, malgrat que no s' expliciti, és també un mecanisme de control mutu entre uns "socis" que no sempre es tenen gran confiança. El sistema de "troika" esta establert també entre els alts responsables policials, quina missió fonamental és assessorar al president efectiu.

Al llarg del període 1986-1990, Trevi no parà de créixer, el que provocà tensions tant internes com externes. Internament, algunes veus començaren a reclamar una major estructura, un estatut jurídic i un secretariat permanent; externament, Interpol, que ja mirava l' experiència amb un cert recel, començà a donar mostres d' inquietud davant del que es podia considerar una estructura "rival".

Sense arribar a estructurar-se, Trevi generà o assumí durant aquest període un seguit de documents fonamentals pel seu futur i pel de la coordinació policial europea; es tracta dels anomenats Document de Palma, Declaració del Grup de Ministres Trevi, Programa d' acció i Informe dels Coordinadors respecte dels progressos del Document de Palma.

a) El Document de Palma, aprovat pel grup de Ministres a la seva reunió de Madrid el juny de 1989, era fet, com ja s' ha esmentat en parlar del Grup de Coordinadors, sobre la base d' un informe d' aquest Grup, i establí les línies generals de treball, ja a partir de l' adopció dels nous horitzons més amplis que el terrorisme. El document parla de drogues, informàtica, polítiques d' immigració i d' asil... i la seva adopció constitueix la primera "senyal de vida" mínimament formal de Trevi.

b) La Declaració del Grup de Ministres Trevi, aprovada a la seva reunió de París el 15 de desembre de 1989, exposa la situació creada a partir de la necessitat d' establir fronteres interiors europees (problemàtica de l' Acta Unica), negant però que això hagi de significar un "tancament" d'

Europa. Per fer front a aquest problema, proposa la cooperació en matèria de terrorisme, criminalitat internacional, narcotràfic i tota mena de tràfics il·legals, per tal de no deixar "esquerdes" als delinqüents internacionals. En el preàmbul de la Declaració, el grup busca la legitimació europea reiterant la Declaració del Consell d'Europa de Rhodes de 4 de desembre de 1988, i recollint els seus plantejaments sobre la necessitat de combatre el terrorisme, el crim internacional i el narcotràfic, com a premissa per la consolidació de la Comunitat europea.

c) El Programa d'Acció, aprovat a la reunió de Dublin el juny de 1990 és el document fonamental, on s'estableixen les àrees i els mètodes de cooperació. Per la seva importància, serà tractat extensament a les properes pàgines en capítol apart.

d) L'Informe dels Coordinadors respecte dels progressos del Document de Palma s'aprovà a la reunió d'Edinburgh, el desembre de 1992, exposa els progressos del grup, especialment en la construcció d'un espai policial europeu i en la preparació de noves estructures futures (en referència a Europol). Explica també els progressos en la cooperació establerta en matèria policial, immigració, aduanes...

Al llarg d'aquesta segona etapa de Trevi, els països integrants del Grup creixeren, fins incorporar, a més dels 12 estats de la C.E.E., a set membres associats (Austria, Canadà, EE.UU., Marroc, Noruega, Suècia i Suïssa), havent-se rebut a més una desena de sol·licituds d'incorporació (Malta, Xipre, Israel, Turquia...). Els contactes amb altres organitzacions policials sovintejaren (especialment amb l'F.B.I. nordamericana en matèria de terrorisme). Per tal de resoldre el problema que això li suposava (especialment per les crítiques de no ser una estructura només europea, o d'amagar-se darrera la Comunitat quan en el fons era un grup internacional), s'establí el que s'anomenà "Amics de Trevi", que incloïa Suècia, Austria, Marroc, Noruega, Suïssa, Finlàndia, Canadà i EE.UU.. Els "amics" no participaven a les reunions de Trevi, però eren "informatats" detalladament per la "troika" després de cada sessió. D'altra banda, i de manera individual, Espanya informava a l'Argentina i Alemanya ho feia amb Hongria.

Fins i tot la mateixa Comissió de la C.E.E. va demanar el seu ingrés al grup, oferint com a contraprestació el suport logístic, traduccions, secretariat permanent i d'altres avantatges. Aquesta oferta va generar un fort rebrot del debat intern, que enfrontà els partidaris de mantenir una

estructura àgil i poc controlable amb els qui, al contrari, optaven per una certa burocratització a canvi d' una estructura més forta i jurídicament més definida, que permetés sentar les bases d' una futura europolícia. Finalment, a la reunió de Brussel·les de 1987 s' acordà una estructura administrativa permanent, però molt reduïda i elàstica.

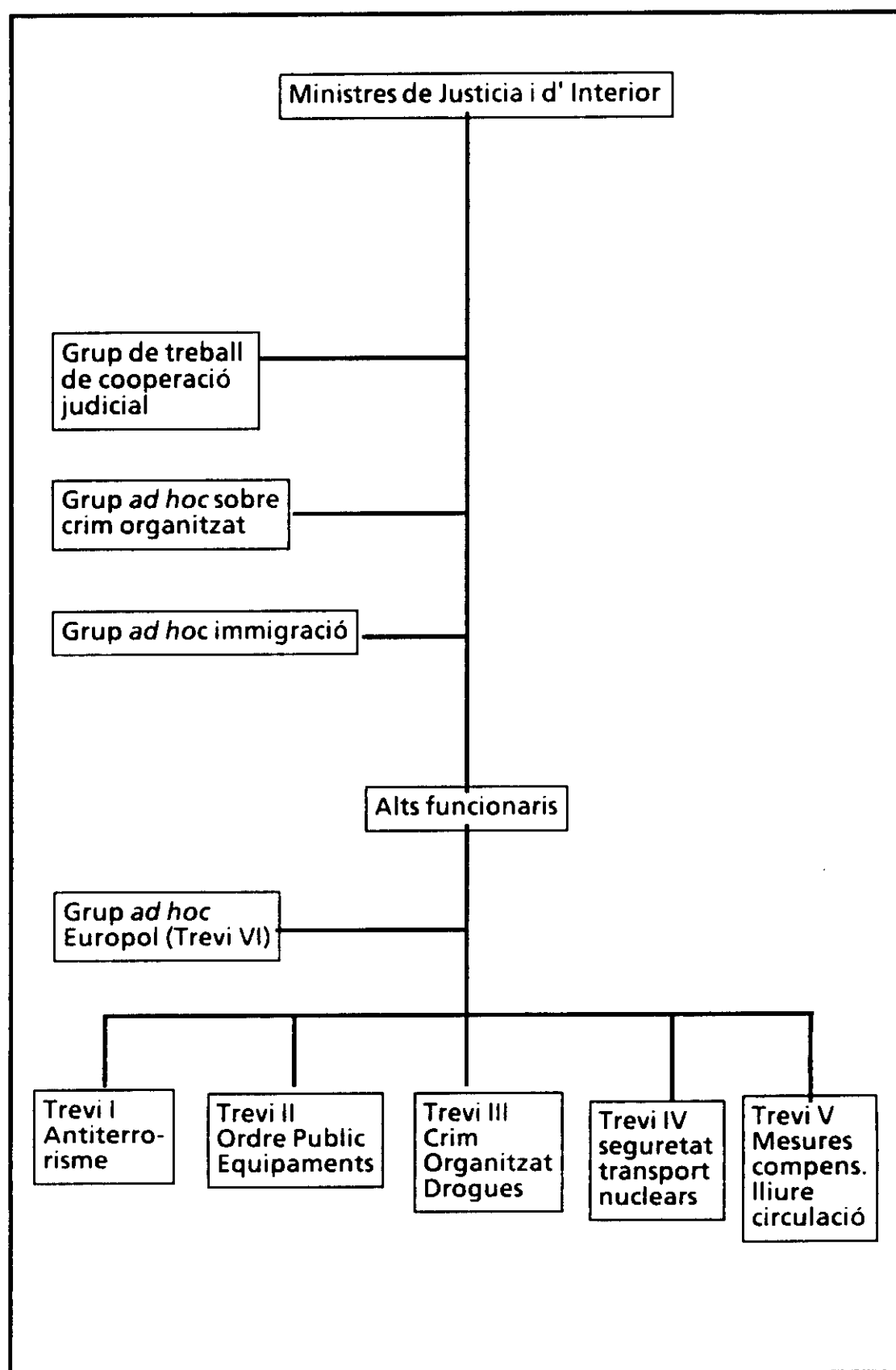
L' aparició del Grup Trevi suposà un canvi qualitatiu a les relacions de cooperació policial europea. Per una banda, establí un nivell, el ministerial, que inaugura una "cooperació per dalt" que ni els grups precedents ni Interpol podien efectuar. D' altra banda, malgrat la seva manca d' estatut concret, suposava el primer marc sòlid, el primer fòrum europeu clar i permanent en matèria de col·laboració policial i base d' una futura estructura consolidada (Europol). Es justament per tot això que, malgrat el que es digui "oficialment", el seu neixament no fou massa ben vist per part dels grups preexistents, especialment per Interpol, quin malestar per tot allò que suposà l' aparició d' espais policials europeus al marge de la seva "Conferència regional europea" és, com ja hem tingut ocasió de veure, evident.

2.4.2. Estructura.

Originàriament, Trevi estava compostat per dos grups, a la reunió de 21 de juny de 1985 passaren a ser tres, i el desembre de 1988, a la reunió d' Atenes, es creà un grup, denominat inicialment "ad hoc" i després rebatejat Trevi 92 a la reunió d' abril de 1989. La seva pròpia dinàmica porta a l' estructura de Trevi a ser molt canviant i a patir constants retocs, incorporacions i traspassos, per quin motiu no existeix unanimitat en els textos consultats a l' hora de establir una estructura completa, i a més res no permet pensar que l' estructura no hagi patit canvis de manera reservada.

Cal afegir, a més, que una part dels grups atribuïts a Trevi no eren propiament grups Trevi, sinó grups paral·lels, que per raons pràctiques, funcionals i econòmiques seguien el circuit Trevi, però no passaven comptes al grup, a través de les reunions de ministres, sinó que depenien directament dels ministres de cada país. De tota manera, els integrants d' aquests grups "paral·lels" solien ésser també membres dels grups "oficials" de Trevi.

Fonamentalment, l' estructura de Trevi era la següent:



Conferències de Ministres de Justícia i de Interior.

Inicialment pensada pels Ministres d' Interior, i després ampliada als seus homònims de Justícia. Constituïa la cúpula del Grup Trevi. Acostumaven a reunir-se dos cops l' any (juny i desembre) i en elles es prenen acords i decisions polítiques d' estratègia comuna, que es tradueixen en accions de seguretat interior en els respectius països.

De la conferència de Ministres depenien dues grans branques: Els grups "ad hoc", que com s' ha dit no formaven part de l' estructura estricta de Trevi i els grups de treball. Els grups del primer bloc eren específics, mentre que els segons depenien del Grup d' alts funcionaris policials i en alguns casos civils (*Trevi Group of Senior Officials*).

Grup de treball de cooperació judicial.

Constituïa un fòrum de discussió sobre la cooperació judicial entre els membres dels països de la Unió Europea, preparava congressos i acords de mútua assistència judicial. Tractava preferentment temes d' extradicions, terrorisme, frau... però era lent a l' hora d' arribar a resultats concrets.

Grup "ad hoc" sobre crim organitzat internacional.

Establert a la reunió de Brussel·les el setembre de 1992, tenia com a missió principal estudiar les estructures mafioses o de grups organitzats, i la manera més eficaç de lluitar contra elles. Elaborà diversos papers i recomanacions.

Grup "ad hoc" sobre immigració.

Creat a Londres per iniciativa anglesa, l' octubre de 1986, a la Reunió de ministres responsables d' immigració, terrorisme i droga (Ministres de Trevi), amb presència, col·laboració i suport d' institucions comunitàries (Comissió i Secretaria General del Consell).

Era constituït -sota responsabilitat dels ministres d' Interior- per funcionaris de a diversos ministeris, encarregats en els seus països dels temes d' immigració, i tenia com a tasca principal el control homogeni de les fronteres exteriors dels Estats membres, coordinar la política de visats, millorar l' intercanvi d' informació entre serveis d' immigració i lluitar contra el frau de documents de viatge. Es dividia en sis seccions:

- . Admissió/expulsió
- . Visats
- . Falsificació de documents
- . Polítiques d' asil

. Fronteres exteriors

. Refugiats

Aquest grup era l' encarregat d' elaborar un llistat de persones estrangeres a la Unió, qualificades de "indesitjables", quin accés per qualsevol frontera de la Unió seria vedat.

Entre d' altres coses, treballà un sistema de dactiloscòpia unificat (Eurodac).

En matèria d' immigració, establí (Lisboa 11 de desembre de 1992) un Centre d' informació en matèria d' asil (CIREA)

En matèria de fronteres, establí (Londres 30 de novembre-1 de desembre de 1992) un Centre d' informació, discussió i intercanvi en creuament de fronteres exteriors i immigració (CIREFI).

Dins de l' estructura estrictament propia de Trevi, i depenent del Trevi Group of Senior Officials, que constitueix el nivell intermig de l' estructura, trobem:

Grup de treball Trevi I.

Creat a la reunió de Ministres Trevi de 31 de maig de 1977. Tenia com a missió fonamental la lluita contra el terrorisme, especialment en la vessant de les estratègies i tàctiques del terrorisme, amb recollida d' informació sobre grups, persones, "modus operandi" etc... Utilitzà sovint la xarxa de comunicació segura de Trevi TSFN (*Trevi's secure facsimile network*) com a medi de comunicació ràpida i segura. Trevi I entra directament en conflicte amb certes àrees de Interpol, si bé com ja s' ha dit, cobria un flanc que aquesta Organització no podia assolir, el de les polítiques contra el terrorisme, i a més, utilitzava una xarxa de comunicacions que era exclusiva i més restrictiva que la d' Interpol, i per això considerada més segura i sense "filtracions".

Grup de Treball Trevi II.

Creat a la mateixa reunió que el Grup anterior, el 31 de maig de 1977. La seva finalitat essencial era de tipus tècnic, ocupant-se de temes de cooperació policial, intercanvi d' informació i millores científiques i tècniques en temes d' ordre públic, equipament policial, millores en el tràfic i avenços tècnics com la homologació dels sistemes d' arxiu i intercanvi d' imprints dactilars. Des de 1985, arrel de la tragèdia de l' estadi de futbol Belga de Heyssel, s' encarregà dels temes de violència a l' esport i grups violents en aquesta matèria (*Hooligans*).

Grup de Treball Trevi III.

Creat a la reunió de Roma el juny de 1985. Destinat a la criminalitat organitzada i al tràfic de drogues. Si bé es cert que la temàtica de les drogues definia la totalitat del grup, cal no oblidar que tenia atribuïdes funcions en un seguit de delictes de la considerada "gran criminalitat", com ara robatori amb armes, xarxes de cotxes robats, rentat de diners (intentant desenvolupar els continguts que en aquestes matèries estableixen la Convenció d' Estrasburg de 8 de novembre de 1990 i la Directiva de la Comunitat Europea de 10 de juny de 1991), delictes ecològics (especialment des de 1993), tràfic il·licit d' obres d' art...

Pel que fa al tema de drogues, el desembre de 1987 una proposta danesa a Copenhague havia plantejat l' establiment d' una xarxa europea de serveis centrals de informació en matèria de drogues. Durant els primers temps funcionà un sistema anomenat "*Drugs Liaison Officers*" (DLO) que funcionava com a xarxa personal de funcionaris de cada Estat membre. El juny de 1991 els Ministres de Trevi decidien establir una Unitat europea de informació en matèria d' estupefaents (E.D.I.U. "*European Drug Information Unit*") com a subgrup Trevi-EDIU, que esdevingué un dels pocs elements operatius realment funcionals de tot el complex Trevi. L' establiment de Europol, en el marc del Tractat de la Unió europea, feu que EDIU passés a l'àmbit Europol com EDU (*European Drugs Unit*). El canvi fonamental de la pèrdua de la "I" a les sigles ve donat per la operativitat de EDU, que va més enllà dels informes ("*intelligence*") i preten ser una unitat que també treballi directament "al carrer".

Grup de Treball Trevi IV.

Sembla que aquest Grup estava destinat a treballar temes de Protecció civil, seguretat en el transport i seguretat nuclear, però que no acabà de funcionar mai a plè rendiment.

Grup de Treball Trevi V.

La data de constitució és imprecisa, i els autors consultats divergeixen. Les més precises semblen ser les que situen el seu origen el desembre de 1988. Aparegut per treballar de manera "ad hoc" sobre control de fronteres exteriors, analitza les conseqüències policials de la supressió de fronteres interiors prevista a l' Acta única Europea, proposant alhora les anomenades "mesures compensatòries" a la lliure circulació. Entra en concurrència amb els grups creats amb iguals objectius per altres

instàncies: Grup d' immigració de la Comissió (creat el 20 d' octubre de 1986), el Grup de Coordinadors de la lliure circulació creat pel Consell d' Europa). Per tal d' intentar coordinar aquest tema, el Grup, també anomenat Trevi 92, passà a treballar íntimament vinculat al Consell.

Es important ressaltar que aquest grup fou també l' encarregat de redactar els esborranys del Programa d' Acció Trevi.

Com a tal grup, suspengué les activitats, com estava previst, durant la segona meitat de 1992, sota presidència anglesa. Part de les seves activitats foren absorbides per Trevi III.

Grup de Treball Trevi VI "ad hoc" sobre Europol.

Depenent també del grup de "Senior Officials", es creà, a la vista del plantejament del Tractat de la Unió Europea (Maastricht). D' aquest Grup de treball depenia l' anomenat "Project Group Europol". Examinava els temes relatius a objectius, desenvolupament i organització de la Oficina Europea Europol prevista a l' article K.1 del Tractat de la Unió i preparava el procés de convergència de Trevi amb Europol.

2.4.3. Funcionament:

Cada un dels Grups preparava les reunions o conferències Trevi, que es desenvolupaven a tres nivells:

a) Conferències de Ministres. Constituïen, com ja s' ha dit, la cúpula del Grup Trevi i eren veritables cimeres, que s' acostumaven a celebrar dos cops per any, generalment el juny i el desembre.

b) Conferències d' Alts Funcionaris. Tenien lloc periòdicament (generalment de manera semestral el maig i el novembre) i preparen documents per al Grup de Ministres, on exposaven estats de situació, necessitats estructurals, propostes de seminaris etc...

c) Conferències o reunions de treball de grups d' experts. Es tractava de trobades de policies o grups mixtes de policies i experts no policials, seminaris sobre temes proposats pels països membres, etc...Aquest nivell tendí cada cop més a convertir-se en mecanisme de suport operacional.

A més, a partir de 1988, s' instaurà la pràctica dels funcionaris d' enllaç, a partir de l' experiència de la lluita contra el narcotràfic i del funcionament de EDIU.

Per altra banda, també es posà en funcionament un sistema informatitzat de recollida de dades.

Pardoxalment, la diversitat de països integrants de Trevi no sempre enriquia les aportacions. També tingué un paper desintegrador, en la mesura que dificultà la presa de decisions, que abans de poder ser adoptades requerien tenir en compte una infinitat d' interessos i polítiques provinents de cada un dels seus membres, sovint mancats de la cohesió pròpia d' altres àmbits més restringits i que a més no podien referir-se a un marc jurídic o a un acord clar.

2.4.4. El Programa d' Acció Trevi:

Com ja s' ha assenyalat, la signatura de l' Acta Única Europea fou un dels principal detonants de la reactivació del Grup Trevi durant el període 1986-1990. Una de les seves principals conseqüències fou la necessitat de dotar-se d' un instrument que permetés la unificació de criteris i l' establiment d' un cert marc de treball. Aquesta preocupació es plasmà en un document acordat a la reunió del Grup a Dublín, el mes de juny de 1990. Es tracta del denominat "*Programme of Action relating to the reinforcement of police cooperation and of endeavours to combat terrorism or other forms of organized crime*".

El document consta de 18 articles (*paragraphs*) dividits en tres Capítols, quins títols són prou explícits dels seus continguts:

Capítol I "Àrees de cooperació"

Capítol II "Mètodes de cooperació"

Capítol III "Desenvolupament (*Implementation*) de la cooperació".

El programa és concebut com un acord de cooperació multilateral entre Estats, quines policies i serveis de seguretat es comprometen a cooperar en les matèries objecte del document.

Analitzem una mica més en detall el document:

a) Les àrees d' interès:

Els camps delictius que constitueixen els objectius primordials de Trevi poden dividir-se en dos grans temes centrals: terrorisme i narcotràfic, seguits a gran distància d' uns altres dos: el crim organitzat i la problemàtica de la immigració il·legal, que reben molta menys atenció com es pot constatar per la menor extensió dels articles que se'ls dediquen i els detalls molt menys especificats i pormenoritzats pel que fa a les mesures a adoptar.

a.1) La lluita contra el terrorisme. Prevista al paràgraf segon del Programa d' Acció, contempla l' intercanvi i permanent actualització d' informació sobre tota mena d' activitat terrorista (grups, tècniques, suport logistic, financiació, atemptats) així com sobre mesures de seguretat, especialment en llocs d' alt risc com ara estacions, ports i aeroports. També està prevista l' assistència mutua en investigacions sobre actes terroristes.

Per intercanviar i difondre millor aquesta informació, està previst, a nivell intern, donar prioritat a aquests temes mitjançant l' us de missatges xifrats a través de la xarxa de comunicacions Trevi i de l' intercanvi d' oficials d' enllaç. A nivell extern, es preveu l' edició de posters amb les fotografies de subjectes buscats i la seva distribució i exhibició pública a tots els països. Finalment, es planteja la creació d' estructures centrals nacionals de coordinació que constitueixin el punt de contacte entre els Estats en matèria de lluita antiterrorista, alhora que es requereix als Estats signataris que examinin els medis legals necessaris que permetin a les policies especialitzades la investigació del finançament d' activitats terroristes.

a.2) La lluita contra el narcotràfic. Prevista en el paràgraf tercer, s' estructura sobre l' experiència i els requisits de la lluita antiterrorista, mitjançant la previsió de mesures pràcticament idèntiques. Així, les més rellevants d' aquestes mesures son:

- l' intercanvi i actualització permanent d' informació.
- l' establiment d' una xarxa d' oficials d' enllaç
- el compromís mutu de vigilar en profunditat estacions, ports i aeroports.

- l' assistència mútua i coordinació en investigacions relatives a aquest tema, especialment en el marc de la Convenció De Nacions Unides sobre tràfic il·lícit de drogues tòxiques i substàncies psicotròpiques, adoptat a Viena el 19 de desembre de 1988. De tota manera, això no impedeix emprar qualsevol altre mitjà de cooperació tant policial com jurídic, mitjançant acords bilaterals o plurilaterals entre els països signants.

Però la principal novetat policial en el tema de la lluita contra el narcotràfic és sens dubte la proposta realitzada al punt segon del paràgraf, que estableix que:

"Aquells Estats membres que encara no tinguin llestes aquesta mena d' Unitats (antidrogas) han d' examinar els metodes mitjançant els quals puguin establir-se unitats nacionals de investigació sobre drogues ("*national drugs intelligence units*").

Els Estats membres efectuaran un estudi de necessitats sobre les condicions en les quals sigui possible establir una Unitat europea d' investigació en matèria de drogues."

Aquesta proposta de creació del que, en el fons constituïria una Brigada europea antidroga, no fructificà estrictament en el marc de Trevi, sinó que, en una demostració pràctica del que són les interconnexions entre les diferents estructures policials europees i les seves estratègies, s' ha materialitzat en el si de Europol i vinculada doncs ja al Tractat de Maastricht.

El 2 de juny de 1993, els Ministres comunitaris de Interior i Justícia, que constituïen també el Grup cimer de Trevi, reunits a Copenhague, donaren llum verda a la creació d' una central comuna d' informació sobre narcotràfic sota la denominació de "*Europol Drugs Unit*", que comptarà inicialment amb una plantilla de 70 persones i un pressupost anual inicial de 1.5 milions d' ECU's (uns 200 milions de pessetes al canvi d' aquella data). La missió d' aquesta Unitat és la de recollir informació sobre el narcotràfic i altres menes de delinqüència organitzada connexa al seu tema principal. Es posa així de manifest la política de trasvàs entre les diferents instàncies de l' espai policial europeu que, com ja s' ha dit, acaben constituint una unitat, amb diverses estratègies i diferents instruments utilitzats segons els interessos i conveniències per a desenvolupar les seves polítiques.

a.3) La lluita contra el crim organitzat. Contemplada al paràgraf quart, apareix novament com una calca dels procediments instrumentats per a la lluita contra el terrorisme i contra el narcotràfic. Sabedors els redactors del document de la fase encara inicial d' aquest tipus de tasca policial, el paràgraf posa tot el seu èmfasi en la ràpida adquisició, intercanvi i actualització permanent d' informació, el més detallada possible en matèria de crim organitzat, amb especial cura en el tràfic de persones; armes, explosius i productes perillosos; tràfic d' obres d' art amb especial menció a pintures valuoses; propietat de bens de valor cultural; falsificació de monedes; vehicles i rentat (blanqueig) de beneficis il·lícits. Hi ha una

especial menció als casos en que els interessos d' un o més Estats membres es vegin directament afectats.

a.4) La lluita contra la immigració clandestina. Està especificada en el paràgraf cinquè i tal com succeeix amb el tema del crim organitzat, es troba encara en una fase incipient d' avaluació i comprensió del problema. El text així ho demostra, en mencionar com prioritat "l' intercanvi d' informació que permeti valorar l' abast del fenomen". Per assolir-ho, menciona els camps següents: el desenvolupament de fluxes migratoris; el descobriment de les xarxes clandestines d' immigració; la identificació d' estrangers qualificats com a "no admissibles" per un Estat i aquells considerats com a comprometedors per a l' ordre públic; finalment, es preten també el descobriment de les tècniques de fabricació de documentació falsa.

b) La cooperació i els seus mètodes.

Formalment inclosa en el Capítol I, la cooperació (paràgrafs sisè, setè i vuitè) està íntimament lligada als mètodes del Capítol II, per quin motiu la tractarem conjuntament amb aquest Capítol.

b.1) La cooperació:

Als efectes de combatre efectivament els delictes acordats, els redactors del document prioritzaren la cooperació policial a nivell tècnic i científic, centrat fonamentalment, en aquesta primera etapa, en l' intercanvi d' informació i d' experiències en tècniques i mètodes de investigació policial contemplant en especial aquells que han de permetre fer front a noves formes de criminalitat, amb especial preocupació per les formes de complexitat electrònica (targes de crèdit, delictes informàtics).

Per assolir aquests objectius, es prioritza l' intercanvi, ja sigui a nivell d' instructors i alumnes dels diversos centres de formació policial (tant a nivell inicial com avançat) ja sigui d' especialització per a diversos aspectes o serveis.

La cooperació però, no ha de romandre dins els límits previstos, sino que, a criteri dels Estats membres, aquesta pot desenvolupar-se a voluntat dels mateixos, a qualsevol altre aspecte relatiu a l' ordre públic i a la seguretat interior, amb menció, a tall d' exemple, del tema dels avalots. S' obra amb això un nou camp no tractat en els anteriors punts. Al mateix temps cal remarcar l' ús dels conceptes d' ordre públic i seguretat interior com

conceptes jurídics indeterminats utilitzats com clàusula residual d'obertura a tots els demés temes.

b.2) Els mètodes de cooperació.

Es pretén reforçar el control de fronteres exteriors (paràgrafs onzè i dotzè), alhora que es suggereix la creació de brigades mòbils mixtes (a l'estil de les ja operants franco-espanyoles) o de comissaries mixtes.

El principal sistema de comunicació de Trevi era el T.S.F.N. (*Trevi Secure Fax Network*) que fou decidit a Londres, el 25 de setembre de 1986. A més, s'establí un sistema informàtic i d'intercanvi d'informació que es sotmeté a un control de fitxers (paràgraf quinze).

La creació d'un sistema d'intercanvi de funcionaris, conegut com "xarxa Trevi" és previst també en el programa, quin Capítol II dedicat als "mitjans de cooperació" disposa que dita cooperació passarà a través de l'intercanvi d'experts -especialment per acords bilaterals- entre els Estats membres (paràgraf novè), podent procedir, els Estats que així ho desitgin, a intercanviar funcionaris d'enllaç en serveis predeterminats de comú acord.

La missió d'aquests funcionaris policials d'enllaç va estar originàriament vinculada a temes de terrorisme, però ulteriorment s'establiren també enllaços pel tema de drogues i de immigració. La seva tasca consistia en intercanviar informació, assistir als serveis competents de l'Estat amfitrió i de l'emissor, i assegurar un paper consultiu i assistencial, sense poder executiu. Fins i tot, cosa que s'ha entès com una certa manifestació de desconfiança per part d'alguns Estats, s'exigia l'acreditació diplomàtica d'alguns d'aquests funcionaris, ja que tenien accés (condicionat) als fitxers nacionals.

Quedava oberta, a més, la possibilitat d'establir enllaços entre països comunitaris i tercers països. Els funcionaris-enllaç no depenien, en aquest cas, únicament del seu país d'origen, sino que podien actuar a requeriment de qualsevol dels Estats membres integrants de Trevi.

El contingut i els límits de la missió dels funcionaris d'enllaç es fixà en els acords bilaterals corresponents, en el marc de la recomanació establerta pels Ministres en la seva reunió de 13 i 14 de juny de 1991 a Luxemburg, que fonamentalment marcava els objectius de l'intercanvi (informacions, ajuda en matèria penal, suport en certes missions frontereres), les missions dels funcionaris (contribuir a la realització dels objectius) i les característiques de les activitats (limitades per la

normativa del país hoste i amb certa dependència funcional de les seves autoritats).

Amb tot, la practica d'intercanvi de funcionaris de policia no era nova. El Grup Pompidou ja tenia establert el mecanisme d'intercanvis policials com un dels seus objectius principals, cosa que genera friccions justament entre el Grup Trevi i el Pompidou, igual que se'n generaren també pel tema de la lluita antidroga. Ja en el mateix marc de Trevi, amb anterioritat a l'elaboració del Programa d'Acció, s'havien anat produint diversos intercanvis a partir de la base d'acords bilaterals o plurilaterals. Així, per exemple, entre França i Espanya (acord de 29 de maig de 1987, materialitzat el juliol de 1989).

Pel compliment dels seus objectius, el Grup establí infinitat de contactes amb diversos Grups i Comissions, especialment al si de la Comunitat Europea.

2.4.5. Conclusions.

Es pot parlar de Trevi com d'un organisme mixte politico-tècnic; de Grup oficial però no institucionalitzat... però no constituïa un acord intergovernamental, i funcionava sense un aparent suport jurídic internacional.

El seu document més conegut es el ja esmentat "Programa d'acció" de juny de 1990, elaborat de manera quasi exclusiva per policies, i que planteja, sovint en un llenguatge directe i sense massa floritures, un ampli camp de preocupacions en matèria de seguretat interior: Terrorisme, drogues, criminalitat organitzada, immigració clandestina, cooperació policial, cooperació sobre metodes de manteniment de l'ordre públic, control de fronteres, dret d'observació i de persecució transfronterera.... La lliure circulació de persones, malgrat no constituir la preocupació prioritària, es troba també a la base del programa d'acció, com a conseqüència de l'Acta Única.

Mes que incloure's en l'esfera de la Comunitat Europea, Trevi s'empara en ella com a element legitimant, la seva manca d'estatut jurídic i la no pertinença a cap mena d'institució o d'estructura Comunitària permet si mes no posar en dubte el que Trevi constituïa un organisme comunitari, ni tant sols en sentit atípic.

La indeterminació, de manera falsament paradoxal, semblà ser el seu millor factor cohesionant, en estalviar debats sobre la natura i formes del grup, aparentment preocupat només per l'operativitat; però alhora, aquest fet convertia Trevi en incontrolable per cap instància estatal o supra-estatal. El Programa d'Acció sembla admetre, en el seu paràgraf disset, un sistema de fonts que contempla en primer lloc els acords bilaterals o multilaterals, i en segon lloc, les disposicions comunitàries. El Programa únicament es remet al respecte de les legislacions dels Estats integrants i als acords internacionals existents, el que, més que no pas una garantia de control, sembla més aviat una protecció de la sobirania dels Estats membres. Aquesta idea es reforça al darrer paràgraf, el divuitè, que constitueix una clàusula de salvaguarda que permetia a qualsevol Estat integrant d'interrompre la seva col·laboració per raons d'ordre públic, seguretat o sobirania.

Trevi no imposà la realització d'operacions conjuntes entre els països membres, sino que proporcionà estratègies i objectius conjunts alhora que oferia una certa uniformització de mètodes i facilitava intercanvi de tecnologies. Es proposaren a més, com ja s'ha dit, creacions de diverses unitats policials internacionals.

Per altra banda, malgrat el seu origen de grup de lluita contra el terrorisme, Trevi anà incorporant al seu àmbit d'activitats la resta de temes que constitueixen els fantasmes "seguritaris" europeus: narcotràfic, immigració, i darrerament delictes organitzats i violència juvenil i/o a l'esport.

Trevi obrí una porta als compromisos estatals, i constituí, molt més que no pas el Tractat de Schengen, l'embrió del model policial adoptat al Tractat de la Unió. Es pot doncs parlar de Trevi com a predecessor de Europol, com a primer marc policial sòlid centrat fonamentalment en l'espai de l'Europa comunitària; com a primer cas de cooperació "per dalt", és a dir, capaç d'establir i executar polítiques de seguretat, i per tant superadora de les limitacions d'una cooperació puntual sense capacitat d'establir les esmentades polítiques (com és el cas de Interpol).

Però també es pot parlar críticament d'un Grup que no s'atreví a plantejar per Europa una model de l'estil de l'F.B.I. dels Estats Units. Trevi fou un instrument policial que s'escapava del control dels estats, en no constituir un tractat entre estats, i alhora s'escapava del control

internacional europeu, en no estar inclòs en les institucions i les estructures europees.

Trevi és doncs l' embrió d' un model policial europeu, en gran part responsable originari dels factors cohesionadors del futur espai policial de la Unió Europea, però també responsable dels claroscurs, de les llacunes jurídiques, de la manca de control de l' aparell policial que es troba en fase de creació i que pot generar conflictes a unes futures institucions democràtiques de una Unió Europea més homogènia.

Amb la signatura del Tractat de Maastricht, Trevi, que havia preparat l' embrió d' Europol, desapareix per integrar-se, a tots els efectes, al projecte de cooperació policial previst al Tractat de la Unió. De tota manera, potser cal parlar més del final d' una etapa que no pas d' una desaparició en sentit estricte, ja que tota l' estructura i moltes de les persones integrants de Trevi estan ara al servei del desenvolupament d' Europol.

2.5. L' Acord de Schengen i el seu Conveni d' aplicació.

2.5.1. Gènesi i evolució.

El 14 de juny de 1985, a la ciutat luxemburguesa de Schengen, fronterera amb Alemanya i amb França, cinc Estats europeus, la República Francesa, la República Federal d' Alemanya, el Regne de Bèlgica, el Regne dels Països Baixos i el Gran Ducat de Luxemburg, tancaven un acord "relatiu a la supressió gradual dels controls a les fronteres comuns", que s' acabà coneixent amb el nom de la ciutat on s' havia signat, com "acord de Schengen".

L' esmentat acord venia precedit de pactes bilaterals o plurilaterals de supressió de controls fronterers, com el pacte de 1960 entre els països del Benelux, o el franco-aleman de 13 de juliol de 1984 establert a la ciutat fronterera de Sarrebruck. Aquest conjunt d' acords s' ha d' emmarcar en l' àmbit de la preparació, per part de la Comunitat Europea, de l' Acta Única, i de l' adopció de la mesura de lliure circulació de ciutadans per Europa. No és fruit de la coincidència que fos precisament durant el mes de juny de 1985 que apareixeren alhora l' acord de Schengen i l' informe sobre l' Europa dels ciutadans (Informe del Comité Adonino).

L' Acord originari de Schengen constava de 33 articles, en els que es passava revista a una sèrie de factors que suscitaven la preocupació dels Estats signants: supressió de controls aduaners, vigilància només visual dels turismes, elaboració d' un llistat de països quins ciutadans haurien de ser portadors d' un visat per entrar en el territori dels Estats signants, problemàtica derivada del tràfic d' estupefaents i de la criminalitat organitzada... Per altra banda, el text propugnava la cooperació entre la policia i l' administració de justícia.

Van haver de passar cinc anys de negociacions fins que, finalment, els cinc Estats esmentats signaren el Conveni d' aplicació de l' Acord. I encara patí un darrer retard sobre la data prevista (desembre de 1989) s' ajorna fins el 19 de juny de 1990, a petició d' Alemanya, que estava en plena fase de reunificació. El Conveni es fonamentalment un text articulat que consta de 142 articles i estableix un conjunt de mesures i disposicions per coordinar i orientar l' actuació policial dins de l' espai de l' Acord. Ates que l' Acord roman obert a possibles incorporacions, d' altres Estats s' hi

han adherit amb posterioritat, el que alhora ha motivat la modificació del text originari. Itàlia s'adherí el 27 de novembre de 1990, a la reunió de París. Portugal s'adherí el juny de 1991, i durant aquell mateix mes ho feu també Espanya, a la reunió de Bonn, mitjançant Protocol de 25 de juny de 1991 (B.O.E. de 30 de juliol, nº 181). Pel que fa a l'Instrument de ratificació de l'Acord d'adhesió al Conveni d'aplicació, aquest fou signat per Espanya el 23 de juliol de 1993 (BOE nº 81 de 5 d'abril de 1994). Grècia també s'adherí el 6 de novembre de 1992. Han sol·licitat l'adhesió els països nòrdics, que per ara tenen estatut d'observadors, i Àustria, que també ha demanat l'ingrés, i té estatut d'observador des del 27 de juny de 1994.

Les vicissituds internacionals han afectat en gran mesura l'execució dels acords originaris. La unificació d'Alemanya amplià l'àmbit territorial del Tractat -el que es coneix com "espai Schengen"- a tot el territori de l'antiga República Democràtica d'Alemania; aquest fet ha modificat la correlació política de forces entre els signants, en ampliar la potència d'Alemania, que des de sempre és partidària de major control a l'espai Schengen. D'altra banda, l'aprovació del Tractat de la Unió Europea ha tingut com a conseqüència la creació d'una certa confusió respecte de si es tractava de Acords o Tractats similars, o bé si l'un era la continuació de l'altre etc..., quan en el fons, formalment, no tenen res a veure, si bé ja tindrem ocasió d'analitzar la forta influència de Schengen sobre el Tractat de la Unió pel que fa a la policia, i més concretament, respecte dels sistemes informàtics.

Tots aquests fets han motivat que l'aplicació dels acords es retardés durant alguns anys, ja que des de la data inicialment prevista per l'entrada en vigor de l'Acord (1 de gener de 1990) ha estat àmpliament ultrapassada. D'altra banda, la ratificació del conveni fou lenta degut a les reticències d'alguns Estats, com el Regne Unit, Irlanda o Dinamarca. Perquè pugui entrar plenament en vigor a tots els països de la U.E., cal esperar que la convenció sigui signada i ratificada pels Estats que encara no ho han fet. Es de remarcar que entre els signants, Grècia i Itàlia estan pendents de ratificar l'Acord i per tant no són encara membres de plè dret. Pel que fa als nous estats sol·licitants (Àustria, Suècia i Finlàndia), la problemàtica es presenta especialment complexa respecte dels països nòrdics, ja que, en no ratificar Noruega el Tractat de la Unió, no es pot

considerar país comunitari, i per tant, l' entrada a l' ambit Schengen de Finlàndia i Suècia obligaria a aquests dos Estats a establir una frontera amb Noruega que ara, pels seus acords interns, és inexistent. Això situa el conflicte (frontera Schengen versus acords de supressió de fronteres entre els països nòrdics) en una mena de carreró sense sortida quasi bé insalvable.

En síntesi, l' exigència de l' article 139 del Conveni, que requereix la ratificació aprovació o acceptació de tots els membres abans de poder fer entrar en vigor el Conveni d' aplicació (el primer dia del segon més següent a la presentació de l' ultim instrument de ratificació davant del Govern del Gran Ducat de Luxemburg), i les reticències de determinats Estats (per problemes interns, poca pressa o conflictes amb els Estats veïns) han fet que la posta en marxa de Schengen es retardés fins el mes de març de 1995 i no operi per a tots els Estats on hagués pogut fer-ho.

El primer que cal assenyalar és que Schengen no és un Acord més un Conveni de cooperació policial. Es tracta d' un complex mecanisme de cooperació judicial, policial, fronterer etc..., que tracta d' abastar tots els camps amb la finalitat d' assolir un objectiu concret.

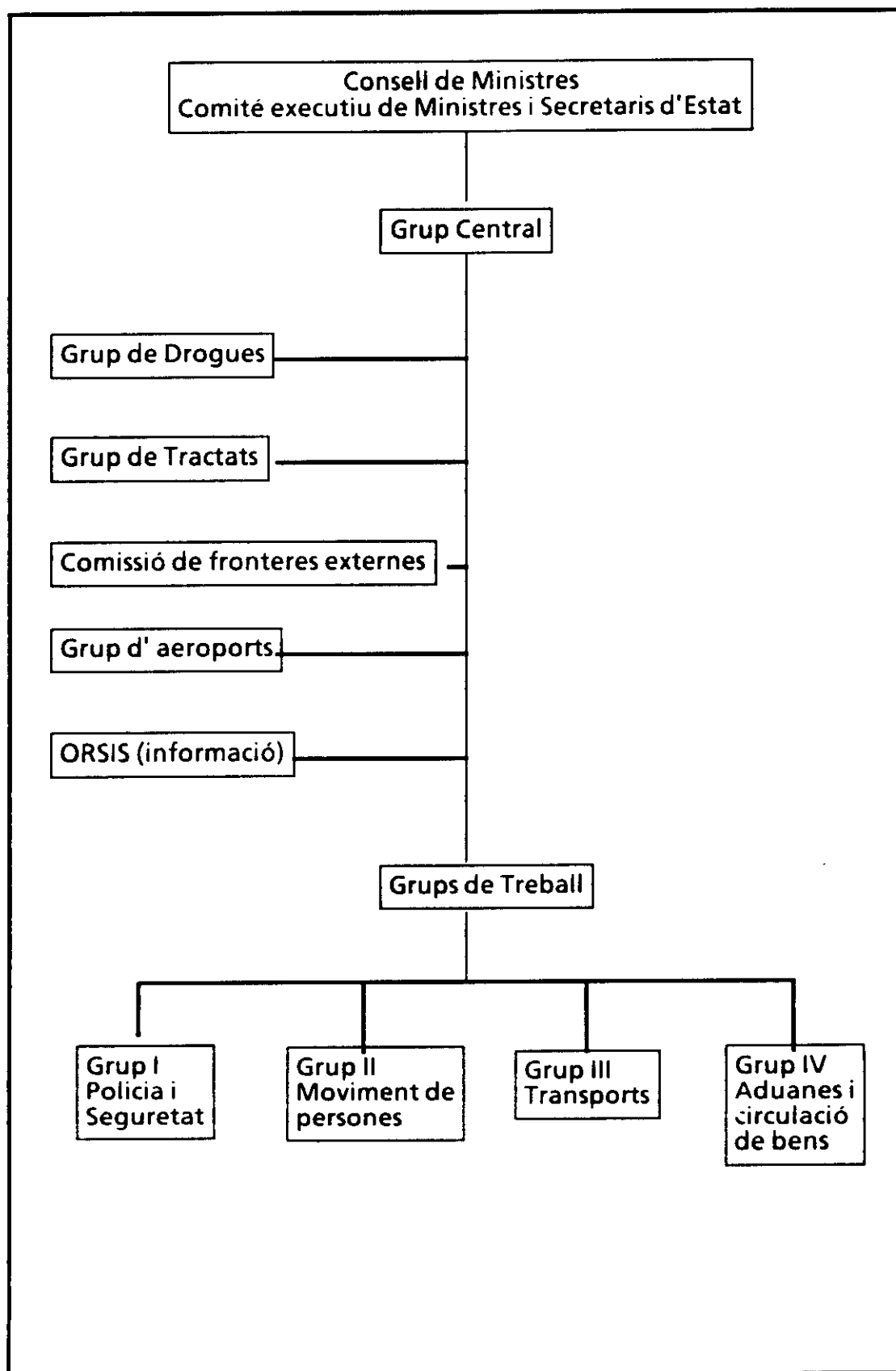
L' objectiu fonamental del Grup Schengen és la creació d' una zona de lliure circulació amb la supressió progressiva dels controls a les fronteres comuns, establint alhora un seguit de mecanismes substitutoris que permetin mantenir (o fins i tot incrementar) la seguretat en els països signants, com indica l' article 17 de l' Acord: "En matèria de circulació de persones, les Parts buscaran la supressió dels controls a les fronteres comunes i transferir-los a les seves fronteres externes. A aquest fi, s' esforçaran previament en harmonitzar, en cas necessari, les disposicions legislatives i reglamentàries relatives a les prohibicions i restriccions que fonamenten els controls i adoptar les mesures complementàries per a la salvaguarda de la seguretat i per obstaculitzar la immigració il·legal de súbdits d' Estats no membres de les Comunitats Europees".

2.5.2. Estructura.

Pel que sembla, el Conveni de Schengen fou preparat per quatre Grups - dividits en subgrups- d' alts funcionaris dels cinc Estats originaris, que remetien els seus esborranys, per a la seva relectura, a un Grup Central de negociacions, compost essencialment per diplomàtics, que a la seva vegada,

depenien del Comité de Ministres que agrupava els Ministres d' afers exteriors (en algun cas Ministre d' afers europeus). El resultat final foren els 142 articles del Conveni, adoptat un cop obtinguda la preceptiva acceptació pel Comité de Ministres, el desembre de 1989. El secret amb que fou portat tot el procés impedeix una major precissió. Se sap que els Grups es reuniren durant els anys 1985-1990 amb bastanta regularitat i freqüència, i pel que fa a la seva estructura, no hi ha un acord unànim. Aquest fet ha despertat les sospites d' algun autor que ha manifestat que potser ni els mateixos elaboradors de Schengen estiguin al corrent dels Grups i Subgrups existents (Bigo,D. 1992 p.65).

L' Estructura actual és la següent:



Consell de Ministres o Comité Executiu.

Previst als arts. 131 a 133 del Conveni, té per missió general vetllar per la correcta aplicació del Conveni. Està compostat pels Ministres corresponents dels països membres, que podran ser assistits per experts. Ha de pendre les decisions per unanimitat. No té un període concret de reunions, i es reuneix alternativament als diferents països. De moment sembla reunir-se cada dos anys. La presidència és rotativa, i la té França des de juliol de 1993.

Grup Central.

Constituit per uns 120 alts funcionaris, tant policíes com civils, delegats pels països membres, amb l'afegit d'observadors de la Comissió Europea. Es l'encarregat de la veritable direcció dels Grups de Treball, i qui presenta les conclusions al Consell de Ministres. Disposa d'un secretariat a Brussel·les.

Grups específics.

Es tracta de grups amb temàtiques molt específiques, que no son oficialment anomenats "Grups de Treball" i que depenen directament del Grup Central. El seu funcionament ha estat molt desigual pel que fa a reunions, eficàcia, avenços...

a) Grup de Drogues.

Treballa el tema de drogues i estupefaents, però s'està trobant amb problemes deguts al gran nombre de grups treballant la mateixa temàtica arreu d'Europa. Això fa que sovint es generin duplicitats entre Schengen i altres Unitats anti-droga.

b) Grup de Tractats i regulacions.

La seva missió consisteix en analitzar possibles problemes respecte del funcionament de Schengen i la seva eventual colisió amb alguna normativa.

c) Comissió de fronteres externes.

Treballa aspectes relacionats amb la interpretació del concepte en el Conveni.

d) Grup d'aeroports.

Treballa de manera monogràfica un dels problemes més sensibles de tot l'espai policial europeu, ja que els aeroports solien ser punt conflictiu tant pel que fa a entrades i sortides, com pel tema del narcotràfic i el terrorisme.

e) Grup ORSIS (Orientation Schengen Information System).

Està compostat de diversos sub-grups, tots ells d' experts (policies i civils), que vetllen pel sistema informatic, la protecció de dades de caracter personal, el SIRENE (Supplementary Information Request at the National Entry) etc...

Grup de Treball Schengen I. Policia i seguretat.

Probablement el més actiu de tot Schengen. Està subdividit en diversos sub-grups com ara: el sub-grup de Telecomunicacions i freqüències, encarregats de treballar tot el tema de adaptació tecnològica i de bandes de freqüència per les que han d' emetre els membres Schengen (380-400 Mhz); el sub-grup d' experts legals, quina missió sembla haver-se esgotat bastant amb la pròpia redacció del Conveni; el sub-grup d' armes de foc, que s' encarrega del control d' aquest tipus d' armes, tot i que cal tenir present que les normes del Conveni han estat substituïdes per les de la Directiva sobre el control, adquisició i possessió d' armes de la Comunitat Europea de 1991.

Grup de Treball Schengen II. Moviment de persones i control de fronteres exteriors.

Un altre grup clau a l' estructura Schengen. Consta de quatre sub-grups: asils (bastant inactiu degut a l' aplicació per tots els Estats membres del Conveni de Dublin, que es superposa a Schengen en matèria d' asil); acords de readmissió; visats i un quart grup que elabora un manual de control de qualitat per als policies que es troben a les fronteres externes de Schengen.

Grup de Treball Schengen III. Transports.

Es el grup considerat menys important, en ésser tots els signants de Schengen, membres de la Unió Europea, l' espai d' aquesta ja subsumeix l' espai Schengen, i la UE ja controla força els transports.

Grup de Treball Schengen IV. Aduanes i moviment de bens.

També disposa de sub-grups, en matèria fitosanitària; mediambiental; aduanes (COCOM) i salut pública.

2.5.3. Estatut Jurídic.

L' Acord de Schengen de 1985 és formalment un "Acord relatiu a la supressió gradual dels controls a les fronteres comunes". Es tracta d' un Acord interestatal, amb estructura de Tractat-marc al qual es poden anar afegint els Estats mitjançant la signatura de Protocols d' Adhesió. En canvi, el conveni de 1990, amb els seus 142 articles, constitueix un Tractat-llei que quasi semblaria, si això fos possible, un "Tractat-reglament" atesa la minuciositat i complexitat del seu contingut.

Aquesta suma d' Acord més Conveni, que ja es coneix com "sistema Schengen", es situa fora de l' àmbit comunitari:

En ser un acord entre països, adoptat en una conferència intergovernamental, sense presència de les instàncies comunitàries; que a més no afecta l' autonomia legislativa en vigor a cada un dels membres signataris.

En no seguir cap de les tècniques comunitàries en la revisió (que es fa entre les parts contractants -art.141-).

En no seguir els mecanismes comunitaris d' adhesió de nous membres. Si bé l' art. 140 limita els possibles candidats als Estats membres de les Comunitats europees, l' adhesió serà objecte d' un acord entre l' Estat sol·licitant i els Estats ja pertanyents al sistema Schengen, i subjecte a ratificació, aprovació o acceptació per part de l' Estat que s' adhereix i cada un dels Estats ja integrants.

En situar-se fora de la competència del Tribunal de Justícia pel que fa a la seva interpretació. En aquest punt cal assenyalar que les decisions adoptades en el marc del sistema Schengen no tenen possibilitat de recurs a cap instància judicial, en no estar previst aquest extrem en cap dels apartats de l' Acord ni del Conveni, i no poder-se subsumir o integrar, justament, aquest sistema, a cap organisme ni institució europeus. La única instància de revisió prevista al mateix "corpus" de Schengen és el seu propi Comitè Executiu (Conveni, art. 131)... .

Ara bé, sembla innegable una certa vocació comunitària del propi sistema Schengen:

Ell mateix, a través de l' art. 134 del Conveni, introdueix el dret comunitari com a sistema de fonts prioritari. de fet, aquest article és una clàusula de prioritat comunitària que estableix concisament que: "Les

disposicions del present conveni únicament seran aplicables en la mesura en que siguin compatibles amb el Dret comunitari."

El Conveni preveu la possibilitat d' un acord entre els Estat membres de les Comunitats Europees, i es posiciona al respecte, preveient la modificació o adaptació del propi Conveni: "Quan es suscriguin Convenis entre els Estats membres de les Comunitat Europees amb vistes a la realització d' un espai sense fronteres interiors, les Parts contractants acordaran les condicions en les que les disposicions del present Conveni seran substituïdes o modificades en funció de les disposicions corresponents dels dits convenis (...) Les disposicions que siguin contràries a les acordades entre els Estats membres de les Comunitats Europees s' adaptaran en qualsevol cas" (art. 142).

Aquestes darreres disposicions del Conveni, que en el fons estableixen un mecanisme de subsidiarietat respecte de l' ordre comunitari, presenten un gran interès, ja que recorden als Estat signants la seva pertanyença a un àmbit més complex (no podem parlar de superior en no haver-hi relació de subordinació entre el sistema Schengen i els acords comunitaris -avui ja s' ha de parlar del Tractat de Maastricht i la Unió Europea-). Schengen sotmet doncs la pròpia normativa a una futura normativa europea en la matèria, que com veurem en el proper capítol, és cada cop més viable.

Es important remarcar el fet que pràcticament tots els articles de l' Acord tenen relació amb l' exercici de la sobirania estatal o amb l' exercici de llibertats fonamentals. Això el converteix en especialment delicat i fa que la seva palesa manca de control adquireixi caràcters agreujats.

Pel que fa a Espanya, el Protocol de l' Acord era d' aplicació provisional a partir del dia posterior al de la seva signatura, és a dir des del 26 de juny de 1991, ja que es podia aplicar abans de publicar-lo, segons el ja esmentat art. 4, paràgraf 2 del Protocol: "El present Protocol s' aplicarà provisionalment a partir del dia següent al de la seva firma. Entrarà en vigor el primer dia del segon mes següent a la data en la qual els cinc estats signataris de l' Acord i el Regne d' Espanya hagin expressat el seu consentiment en obligar-se pel present protocol...". Aquesta entrada en vigor es produí el mes de març de 1995.

L' entrada del sistema Schengen en el nostre ordenament jurídic, planteja, com assenyala de Miguel (1992) el problema constitucional de l'

art. 94.1 de la Constitució, que permet aprovar per majoria simple Tractats internacionals com és el cas del que estem analitzant, que son d' aplicació directa a l' ordenament espanyol, i quin contingut hagues exigit, si s' hagués tramitat com a norma estatal, rang de Llei Organica i la seva aprovació, en conseqüència, hagués precisat de majoria absoluta. Resulta doncs que determinades disposicions que, elaborades des del marc estatal, requeririen aprovació parlamentària per majoria absoluta, poden venir sota forma de disposició de Tractat internacional i requerir només una aprovació per majoria simple.

2.5.4. L' Acord i el Conveni d' aplicació: continguts.

a) L' Acord: Continguts.

Com ja s' ha assenyalat, l' Acord consta 33 articles, dividits en dos Títols. El primer, dedicat a les mesures aplicables a curt termini (arts. 1 a 16), contempla un seguit de previsions tendents a unificar les formalitats dels tràmits a les fronteres comuns dels Estats signants, des de l' entrada en vigor de l' Acord i fins a la supressió completa de tots els controls. Es tracta, a grans trets:

a) De substituir (a partir del 15 de juny de 1985) les barreres aduaneres per a la lliure circulació de persones, per "una simple inspecció ocular dels vehicles de turisme que franquegin la frontera comú a velocitat reduïda, sense provocar l' aturada dels esmentats vehicles" (art.2), afegint controls selectius per mostreig en llocs que no entorpeixin el trànsit i per punts de control agrupats.

b) De coordinar les polítiques de visats.

c) De "combatre enèrgicament", en el territori de cada Estat, el tràfic il·lícit d' estupefaents, com a contrapartida de la reducció de controls fronterers.

d) De reforçar l' intercanvi d' informació i la cooperació policial i aduanera en matèria de criminalitat, tràfic il·lícit d' estupefaents i d' armes, frau fiscal i aduaner, contraban i estada irregular de persones.

e) Controlar el transport transfronterer per carretera i reduir les esperes frontereres del transport ferroviari, i harmonitzar el tràfic fluvial.

En síntesi, el que es demana es la corresponsabilització dels Estats en unes polítiques comunes relacionades amb temes de moviments

transfronterers, com a contrapartida de la relaxació o desaparició dels controls fronterers interns.

El segon Títol, dedicat a les mesures aplicables a llarg termini (arts. 17 a 33) consisteix en un seguit de declaracions d'intencions, quin propòsit és assolir el compromís de certes obligacions per part dels Estats signants. Son en síntesi:

- a) Suprimir controls a les fronteres interiors.
- b) Establir discussions en matèria de cooperació policial, assistència judicial internacional i d'extradició i lluita contra la criminalitat.
- c) Harmonitzar legislacions (en matèries com fronteres interiors, estupefaents, armes i explosius, declaració de sojorn dels viatgers als hotels, drets dels estrangers...) i polítiques (de visats, d'entrada als respectius territoris...).
- d) Adoptar iniciatives comunes en temes com ara transports, franquícies, circulació de mercaderies, tràmits d'expedició d'aduanes...
- e) Examinar de quina manera poden ser harmonitzats els impostos indirectes.

D'acord amb l'article 4 del mateix Protocol, aquest s'aplicava provisionalment des del 26 de juny de 1991.

El dia 26 de març de 1995, finalment superats tots els problemes polítics, jurídics i tècnics (o si més no la gran majoria) entrava en vigor l'Acord de Schengen, produint-se, com efecte més visible, la supressió de les fronteres interiors, i posant-se en marxa definitivament tot l'engranatge previst al Conveni d'aplicació, del que cal destacar el sistema Informàtic.

b) El conveni d'aplicació. Contingut.

El Conveni consta de 142 articles i com ja s'ha dit és extremadament minuciós, arribant en certs moments a regular matèries pròpies d'un Reglament. Una anàlisi de l'índex i de l'extensió en articles de cada un dels epígrafs ens permet de veure quins son els aspectes més significatius del Conveni:

Títol I Definicions Art. 1

Títol II Supressió de controls a les fronteres interiors i circulació de persones.

Capítol I Creuament de fronteres interiors Art. 2

Capítol II Creuament de fronteres exteriors Arts. 3 a 8

Capítol III Visats

Secció 1ª Visats per estades de curta durada Arts. 9 a 17.

Secció 2ª Visats per estades de llarga durada Art. 18

Capítol IV Condicions de circulació dels estrangers Arts. 19 a 24

Capítol V Permisos de residència i inscripció a la llista de no
admissibles art.25

Capítol VI Mesures de recolzament (compren fonamentalment normes sobre
transport d' estrangers a l' espai Schengen, mesures i sancions
pels transportistes.) Arts. 26-27

Capítol VII Responsabilitat de l' examen sobre les sol·licituds d' asil
Arts 28 a 38

Títol III Policia i Seguretat.

Capítol I Cooperació policial Arts. 39 a 47

Capítol II Assistència judicial en matèria penal Arts. 48 a 53

Capítol III Aplicació del principi "non bis in idem" Arts. 54 a 58

Capítol IV Extradició Arts. 59 a 66

Capítol V Transmissió de l' execució de sentències penals Arts 67 a 69

Capítol VI Estupefaents Arts. 70 a 76

Capítol VII Armes de foc i Municions Arts. 77 a 91

Títol IV Sistema d' Informació de Schengen (S.I.S.)

Capítol I Creació del S.I.S. Art. 92

Capítol II Explotació i ús del S.I.S. Arts. 93 a 101

Capítol III Protecció de les dades de caràcter personal i seguretat de
les dades en el marc del S.I.S. Arts. 102-118

Capítol IV Repartiment dels costos del S.I.S. Art. 119

Títol V Transport i circulació de mercaderies Arts. 120 a 125

Títol VI Protecció de les dades de caràcter personal Arts. 126 a 130

Títol VII Comitè executiu Arts. 131 a 133

Títol VIII Disposicions finals Arts. 134 a 142

A aquest Index, cal afegir-hi:

Una Acta final amb sis declaracions comunes

Una Acta complementària de l' Acta final

Una declaració comuna dels Ministres i Secretaris d' Estat reunits a
Schengen el 19 de juny de 1990

Una declaració dels Ministres i Secretaris d' Estat

Com podem veure, els grans temes o "leit motivs" de la seguretat a Europa segueixen presents, si bé amb uns lleugers desplaçaments, o si es vol, amb un canvi d'èmfasi. Ara és, sobre tot, la lliure circulació de persones la que ocupa la posició central. Això és degut en gran part a la pròpia naturalesa del Tractat de Schengen, destinat com ja hem dit a "paliar" els efectes de l'Acta Unica europea en matèria de lliure circulació de persones, però també degut a canvis interns més profunds que han desplaçat, a quasi tots els països de la Unió europea, temes com el terrorisme, per posar-ne de relleu d'altres com la xenofòbia, el racisme, la violència en determinats sectors etc... o la preocupació pel tràfic de drogues o de diners provinents de comerços o activitats il·lícites.

El primer que fa l'Acord, en el seu article primer i únic del Títol I, és plantejar un seguit de definicions, essent la inicial ja per si mateixa prou aclaridora, car es tracta de la consagració de "l'espai seguretat" europeu on es distingeix entre fronteres interiors i exteriors. Són exteriors totes les que no siguin interiors, i són interiors "les fronteres comunes de les Parts contractants, així com els seus aeroports pel que respecta als vols interiors i els seus ports marítims pel que respecta als enllaços regulars de transbordadors amb procedència o destinació exclusivament en d'altres ports dels territoris de les Parts contractants i que no efectuïn escala en els ports aliens als esmentats territoris". Esdevé estranger "Tota persona que no sigui nacional dels Estats membres de les Comunitats Europees" (ara Unió Europea) i Tercer Estat "Tot Estat que no sigui una de les parts contractants". A més, es defineixen conceptes com "vol interior"; "pas fronterer"; "control fronterer"; "transportista"; "permís de residència"; "sol·licitud d'asil"; "sol·licitant d'asil" i "examen d'una sol·licitud d'asil".

El Títol tercer està especialment destinat a regular aspectes de cooperació policial que permetin a les policies dels estats assolir un determinat nivell d'eficàcia en aquesta nova situació territorial clarament transcendent dels àmbits estatals en quins límits operen cada una de les policies. Es tracta, en el fons, de superar l'estret marc imposat pel concepte clàssic de sobirania, que impediria en bona part el moviment policial. Per aconseguir aquest objectiu, es posen en funcionament, bàsicament, dos mecanismes: l'intercanvi de informació policial (que cal no confondre amb l'intercanvi de dades contemplat com veurem a través del

Sistema d' Informació Schengen) i la possibilitat de les policies d' un Estat de penetrar en el territori d' un altre, ja sigui a fer-hi vigilàncies en el marc d' una investigació judicial (art. 40) o bé perseguint a l' autor d' un delictes flagrant (el que s' ha anomenat "persecució en calent") o a un evadit de presó o durant la seva detenció provisional (art.41). El que s' ha anomenat "persecució en calent" és una practica que permet als agents policials d' un Estat prosseguir la seva actuació més enllà de les seves fronteres (ruptura del principi de sobirania) entrant en un altra Estat signant de l' Acord. Per fer-ho cal que els policies estiguin perseguint a una persona que hagi comès un dels delictes previstos per aquests cassos, i que son:

Assassinat

Homicidi

Violació

Incendi provocat

Falsificació de moneda

Robatori i ocultació agreujats

Extorsió

Segrest i presa d' ostatge

Tràfic d' éssers humans

Tràfic d' estupefaents i substàncies psicotròpiques

Infraccions en matèria d' armes i explosius

Transport il·lícit de residus tòxics i nocius

Fuga en accidents mortals i ferits greus

A més d' aquesta limitació per raó del tipus penal, cal que es doni també un element d' urgència del cas, que hagi impedit advertir previament les autoritats de l' Estat on s' ha entrat practicant la persecució en calent. Aquesta intervenció es comunicarà el més aviat possible a les autoritats de l' esmentat Estat, que podran, si ho desitjen, fer interrompre l' actuació de la policia estrangera. L' abast territorial de la persecució es determina mitjançant acords bilaterals. Per exemple, els acords hispano-francesos permeten una penetració recíproca de 10 Qmts., mentre que els hispano-portuguesos han estès l' abast fins a 50 Qmts. en ambdós sentits.

La gran quantitat de requisits, prevencions, precaucions, i condicions imposades tant per l' intercanvi d' informació com per la persecució en calent indiquen un cop més la por dels Estats a perdre quotes de sobirania,

a perdre el control absolut en el seu territori. Aquí s' expressa, possiblement, una de les reticències que, en el cas de desenvolupar-se veritablement una Unió Europea real, haurà de resoldre's definitivament amb un canvi substancial del concepte de sobirania, ja que els Estats no podran estar permanentment "filant prim" com fan en aquesta articles on el passat de la sobirania (encara present ben real) ofereix resistències a un futur (que pràcticament només es deixa intuir) d' un territori propi d' una Unió Europea.

La necessitat d' enllaços policials i de convenis per enfortir-los és la tercera peça d' aquest aspecte policial.

Per altra banda, el capítol II del Títol III contempla l' assistència judicial en matèria penal, recordant-nos així que també cal construir l' Europa de la Justícia, a més de la de la policia. Ara bé, l' espai dedicat a la Justícia en aquest Conveni és prou reduït, i es tracta de completar el Conveni Europeu d' Assistència Judicial en matèria penal de 20 d' abril de 1959, el Conveni Europeu d' Extradició de 13 de setembre de 1957 i el Conveni del Consell d' europa de 21 de març de 1983 sobre trasllat de persones condemnades, entre les parts contractants (transmissió de l' execució de sentències penals). Tot i així, cal trobar en aquests 21 articles l' embrió d' una autèntica cooperació judicial, ara per ara molt endarrerida respecte de la policial.

Els altres temes focals de preocupació del Conveni d' aplicació de Schengen son estupefaents i armes de foc. En l' àmbit dels estupefaents es crea l' enèsim grup de treball integrat per membres de policies i aduanes encarregats d' examinar els problemes comuns, la repressió de la criminalitat i la millora de la cooperació i es tracta d' evitar la circulació d' aquests productes en una europa que registra diversos nivells de legalització o tolerància cap a alguna o algunes d' aquestes substàncies. Pel que fa a les armes de foc, es recull el compromís dels Estats d' adaptar a les previsions del Conveni les seves respectives normes legals i administratives pel que fa a l' adquisició, començ i entrega d' armes de foc i municions.

Si be no és ara el moment de desenvolupar un monogràfic sobre el Conveni, i convé limitar l' abast del text als centres d' interès més significatius pel conjunt dels espais de control europeus, si que cal, com

a mínim, tractar amb una certa profusió els dos elements que es poden considerar més importants.

Schengen té dos elements fonamentals: l' espai europeu en relació amb els estrangers i especialment respecte de la lliure circulació de persones (Títol II), que es en el fons el motiu del propi tractat, i l' acumulació i el tractament de dades (Títol IV), resultat de la necessitat d' assolir un cert acord sobre els estàndards (tant tècnics com normatius i sobre tot pel que fa a la seva protecció) en aquesta matèria, i de començar l' espai policial europeu per l' intercanvi d' informació i de dades, elements que plantejen menys obstacles i reticències que el fet de parlar d' una policia europea com a cos transnacional, situació per a la que ni els estats i el seu concepte de sobirania estan preparats, ni la justícia ni probablement tampoc la logística policial actual. Veiem ara breument cada un d' aquests dos aspectes.

2.5.5. L' espai europeu en relació amb els estrangers: creuament de fronteres, política de visats i polítiques d' asil.

Aquest és l' aspecte fonamental, el que de fet origina el nucli de Schengen (Acord i Conveni). Es tracta, en síntesi, de crear un espai on es pugui desenvolupar la lliure circulació de persones, i per aconseguir-ho cal delimitar l' espai, definir qui és estranger i determinar els requisits d' admissibilitat i de trànsit per l' esmentat espai. En aquest sentit, podem distingir tres punts en el text del Conveni d' aplicació: lliure circulació, visats i refugiats.

a) El creuament de fronteres. La creació de l' espai ve determinada per la distinció ja feta a l' art. 1 entre fronteres exteriors i interiors. L' únic que cal fer és establir controls a les fronteres exteriors (a quina cosa els Estats membres es comprometen, establint a més sancions pel creuament no autoritzat -art.3-), i abolir, en canvi, els controls a les fronteres interiors. Ara bé, això de fet no significa la supressió de les fronteres dels Estats (el que anul·laria de fet la seva sobirania en desdibuixar el seu territori). El que vol dir és que, tenint els Estats membres un dret de control sobre tot el seu territori, incloses les fronteres, el pas per una frontera ja no dona, per si mateix, lloc a la realització d' un control. Aquest control, si es vol fer, ha de ser per tot el territori, sense que el concepte "frontera", en el cas de les interiors, el

pressuposi. Aquest extrem ha donat lloc fins i tot a pronunciaments en aquest sentit del tribunal de Justícia de 30 de maig de 1991 (Afer C-68/89) (Cit. per J.J. Gomà, 1992). En aquest espai així determinat, els considerats membres podran circular lliurement, mentre que es preveuen un seguit de controls pels considerats estrangers que pretenguin creuar les fronteres exteriors.

De fet, la qüestió no és gens senzilla, i la interpretació del Capítol II del Conveni (arts. 3 a 8) ha plantejat un seguit de problemes que fins i tot han motivat la necessitat d'elaboració d'un **Manual Comú de fronteres**, aprovat a Bonn el 22 de desembre de 1994, i que consta de dues parts (requisits d'entrada en el territori de les parts contractants/control fronterer) dividides en un bon nombre d'apartats i amb uns annexes pràctics amb models, exemples etc.... Va dirigit als funcionaris encarregats del control de fronteres, per explicar i unificar l'aplicació pràctica i l'abast del contingut dels esmentats articles.

En tot cas, tant en el Conveni com en el Manual, s'estableixen dues modalitats bàsiques de control, que s'anomenen control minuciós, que és la regla general, i control mínim, que es contempla com una possibilitat limitada. El control mínim consisteix en un control d'identitat efectuat a totes les persones que creuin una frontera exterior, i es fa comprovant la validesa i autenticitat del document que autoritza a creuar la frontera. El control minuciós, en canvi, inclou el control mínim i a més exigeix la comprovació del lloc de procedència i de destí del viatger i l'objecte del viatge; l'acreditació de medis de subsistència; la consulta de les dades del viatger al S.I.S. i als fitxers nacionals i la comprovació de si la persona, vehicle o objectes que transporta constitueixen una amenaça per l'ordre públic o la seguretat d'algun dels estats membres. En casos molt excepcionals en que circumstàncies especials així ho recomanin (com el cas de grans aglomeracions a les fronteres, intensitat de tràfic excessiva etc...) es poden flexibilitzar els controls, de manera discreta i temporal, prioritzant els controls d'entrada respecte dels de sortida. Un darrer mecanisme, l'anomenat control per mostreig, només és aplicable als nacionals dels estats membres o estrangers personalment coneguts per l'encarregat del control fronterer, però en tot cas s'haurà de fer a tothom el control mínim.

Es podrà denegar l' entrada a totes aquelles persones que no compleixin les condicions d' admissibilitat establertes a l' art. 5 del Conveni (posseir document vàlid que permeti creuar la frontera; posseir un visat vàlid; tenir els documents justificatius de l' objecte i les condicions de l' estada prevista i disposar dels medis adequats de subsistència i pel retorn al país d' origen o tercer país que garanteixi l' admissió; no estar inclòs a la llista de no admissibles i no suposar un perill per l' ordre públic, la seguretat nacional o les relacions internacionals d' una de les parts contractants). La denegació d' entrada haurà de ser mitjançant resolució motivada i amb acús de rebut per part de l' estranger. Serà adoptada per la instància jurídicament competent a cada Estat i expressarà les possibles vies de recurs. La seva aplicació serà immediata, si bé les legislacions de cada Estat poden preveure un termini d' aplicació no immediata. Totes les denegacions consten a un registre especial o llista única que s' inclou al S.I.S.

A manera de reforçament de l' espai Schengen, s' ha posat en pràctica una política de creació de "coixins" exteriors, quina concreció ve donada per l' Acord entre els membres de l' espai Schengen i Polònia. El 29 de març de 1991 es signava a Brussel·les l' "Acord relatiu a la readmissió de persones en situació irregular entre les Parts Contractants de l' Acord de Schengen i la República de Polònia". Com s' estableix ja des del Preàmbul, l' Acord es signa "als fins, en particular, de compensar la càrrega a que pugui donar lloc la circulació de viatgers exempts de visats, nacionals de les Parts Contractants en el present Acord"; i l' art. 1.1. especifica el contingut fonamental: "Cada Part Contractant readmetrà en el seu territori, a sol·licitud d' una altra Part Contractant i sense formalitats, a tota persona que no satisfagui o hagi deixat de satisfer els requisits d' entrada o d' estada aplicables en el territori de la Part Contractant requirint amb tal de que es provi o es presumeixi que posseeix la nacionalitat de la Part Contractant requerida". Mitjançant aquest mecanisme, Schengen s' assegura uns espais "blindats" al voltant de les seves fronteres.

b) La política de visats. Probablement, la part més important dels mecanismes de control fronterer sigui la que s' ha anomenat "política de visats". Aquest concepte el trobem ja en el Document de Palma, que estableix, entre altres coses, un inventari de mesures considerades necessàries per garantir un espai interior sense fronteres, i quina adopció

es considera prèvia a poder establir aquest espai interior. A grans trets, les mesures son: una llista comú de països a quins nacionals se'ls exigeixi un visat; harmonització de criteris i de procediment per a la concessió de visats; llista de persones no admissibles i procediments d'informació o consulta prèvia a l'expedició de visat; establiment d'un formulari comú de sol·licitud de visats; creació d'un visat uniforme; informatització de l'intercanvi de la informació per a l'expedició de visats.

Aquesta expressió de "política comú de visats", la tornem a trobar tant a l'Acord com al Conveni Schengen (especialment en el capítol III arts. 9 a 18), que de fet repren l'inventari de mesures ja esmentades del Document de Palma.

A l'article 9 "Les Parts contractants es comprometen a adoptar una política comú pel que fa relació a la circulació de persones i, en particular, al règim de visats. A tal efecte, es prestaran assistència mútua i es comprometeran a prosseguir de comú acord l'harmonització de la seva política en matèria de visats".

Els visats es distingeixen entre els atorgats per estades de curta durada, que s'entenen per estades no superiors a tres mesos (art. 11), que seran uniformes i vàlids per al territori de tots els Estats membres (art. 10.1) i els visats atorgats per estades de llarga durada, per períodes superiors a tres mesos i que permeten un règim ampli de circulació per l'espai Schengen (art. 18). Un estranger que sigui titular d'un visat uniforme expedit per un dels Estats membres per entrar a l'espai Schengen i ho hagi fet de manera regular, pot circular lliurement pel territori de tots els Estats membres durant el període de validesa del visat sempre que tingui els documents correctes, medis econòmics per retornar al seu país o a un tercer que l'admeti i no estigui inclòs a la llista de no admissibles. Si l'estranger en qüestió no està subjecte a la obligació de visat, podrà circular lliurement pels territoris dels Estats membres durant tres mesos en un període de sis mesos a partir de la data de la seva primera entrada, sempre de reuneixi les condicions d'entrada, igualment vinculada a medis econòmics de retorn, papers en regla i no inclusió a la llista de no admissibles.

Una de les característiques novedoses de la política en relació amb els estrangers és l'establiment d'una llista de no admissibles, contemplada als arts. 1, 25 i 96. Per l'article 1, s'entendra com a estranger inscrit

com no admissible a "Tot estranger inscrit com no admissible en el Sistema de Informació de Schengen d' acord amb el disposat a l' article 96". L' esmentat article 96 estableix que "Les dades relatives als estrangers que estiguin inclosos a la llista de no admissibles s' introduiran sobre la base d' una descripció nacional resultant de decisions adoptades, observant les normes de procediment previstes per la legislació nacional, per les autoritats administratives o pels òrgans jurisdiccionals competents" i que "Les decisions podran basar-se en l' amenaça per a l' ordre públic o la seguretat nacional que pugui constituir la presència d' un estranger en el territori nacional", i afegeix dos casos concrets: condemnats a penes privatives de llibertat superiors a un any; estrangers dels qui es sospita que hagin comès delictes relacionats amb el tràfic de drogues o hi hagi indicis reals de que els pugui cometre en territori Schengen. La decisió també podrà basar-se en una mesura que hagi suposat l' expulsió o allunyament no revocats de l' estranger i que inclogui prohibició d' entrada o de residència (96.3).

Els estrangers així introduïts a la llista de no admissibles son objecte de l' art. 25, que disposa tot un sistema complex de comunicació entre els Estats membres, a fi de no expedir permisos de residència a estrangers inclosos en aquesta llista, o en cas de fer-ho, que sigui amb coneixement i previa consulta i tenint en compte els interessos de la part que l' inclogué a la llista. D' altra banda, si es comprova que un estranger titular d' un permís de residència vàlid, expedit per un Estat membre, es troba inclòs a la llista de no admissibles, la part que l' inclogué consultarà a la que atorgà el permís per veure si hi ha causa per retirar el permís. Les parts poden treure un estranger de la llista de no admissibles, però conservar-lo com a no admissible a la seva llista nacional.

c) Les polítiques d' asil. Amb molt pocs dies de diferència, es signaven dos documents fonamentals pel que fa a la política d' asil a Europa. A Dublin, el 15 de juny de 1990, 11 membres de la Comunitat Econòmica Europea (tots menys Dinamarca) signaven un Conveni de 22 articles, per determinar l' Estat responsable d' examinar les demandes d' asil (*Convention determining the state responsible for examining applications for asylum lodged in one of the members states of the european communities*). El 19 de juny de 1990 es signava, inicialment per part de cinc països, el Conveni d' aplicació de l' Acord de Schengen, que contempla,

al seu Capítol VII (arts. 28 a 38) la Responsabilitat de l' examen de les sol·licituds d' asil. El cas era, que els cinc signants del Conveni de Schengen ho eren alhora del de Dublin, aquest fet ha suposat, malgrat les similituds entre ambdós acords, la necessitat d' interpretacions i de comparacions entre els dos textos (Bolten, 1991, pp. 8 a 36).

L' art. 28 del Conveni reafirma les obligacions de les parts respecte de la Convenció de Ginebra de 1951 relativa a l' Estatut dels refugiats, ratificada pel Protocol de Nova York de 1967 i el seu compromís de cooperar amb l' Alt Comissionat de les Nacions Unides pels refugiats. Tot seguit, en els restants articles del Capítol, s' especifiquen les regles d' atribució a un Estat concret de la responsabilitat d' examinar la sol·licitud d' asil. Aquesta atribució va fortament lligada a l' expedició de visat, de manera que com a regla general, li correspon l' examen a l' Estat emissor del visat (art. 30). Un cop determinada la responsabilitat de l' examen d' admissió de la sol·licitud d' asil, aquesta només li pot correspondre a un únic Estat. D' altra banda, s' estableix la necessitat recíproca de comunicació de dades, especialment respecte de noves normatives adoptades i decisions fonamentals de les Parts signants en aquest àmbit, informació sobre sol·licitants d' asil i estadístiques.

2.5.6. EL Sistema d' Informació Schengen. La recollida i tractament de dades.

a) Objectius i funcions.

El punt més important de tot el sistema Schengen el constitueix amb tota certesa el sistema informàtic S.I.S. (*Schengen Information System*) que ocupa el títol IV arts. 92 a 119 de la Convenció. Es tracta d' una base de dades comuna, sustentada en una xarxa informàtica quina tecnologia fou aportada per Sema Group, que reunia a les empreses Siemens i Bull. El S.I.S. permet l' intercanvi de dades provinents d' altres Estats signants, i que inicià la seva trajectòria el 1989, per entrar definitivament en funcionament durant el mes de març de 1995.

Per a la seva homogeneïtzació, abans de l' entrada en vigor del Conveni, les parts han de tenir aprovada una legislació harmonitzada en matèria de tractament automatitzat de dades de caràcter personal.

L' objecte del S.I.S. és, segons l' art.93 de la Convenció, "preservar l' ordre i la seguretat públiques, inclosa la seguretat de l' Estat i l' aplicació de

les disposicions del present conveni sobre la circulació de persones pels territoris de les parts contractants amb ajuda de la informació transmesa pel dit sistema".

Per això, el S.I.S. disposa d' una central o "unitat de recolzament tècnic", ubicada provisionalment a Estrasburg i quina seu reclamà Alemanya. Es a aquesta central on van a parar les dades de cada central estatal (una per estat contractant). Cada part introduirà dades referides a:

- persones: noms i àlies; marques físiques característiques, lloc i data de neixament, sexe, nacionalitat, i pot incloure-s' hi si el subjecte va armat i si és perillós, la raó pel que se'l busca, i qué es demana que es faci per part dels altres estats membres. Queden excloses dades religioses i polítiques.

- objectes: producte de robatori, o que poden ser peçes de convicció en un procés penal

- vehicles de tota mena (cotxes, motocicletes, caravanes, trailers...).

El SIS permet l' emmagatzematge de dades i l' intercanvi d' informació entre els Estats membres sobre matèries relacionades amb:

- . Sol·licituds d' asil i denegacions.
- . Identificació documental.
- . itineraris de viatge
- . Estrangers qualificats com a no desitjables per un dels països, subjecte a no admissió o extradició.
- . Expulsions i extradicions.
- . Persones sota vigilància per un dels serveis nacionals d' investigació, o que s' han de vigilar perquè es sospita que puguin cometre un acte delictiu greu.
- . Persones buscades per comissió de delictes.
- . Persones desaparegudes

b) estructura.

El sistema s' estructura a dos nivells, l' estatal, integrat per la suma de individualitats de cada un dels Estats membres, i l' internacional, de caràcter col·lectiu. Es tracta, de fet, d' un sistema radial, on en el centre es situa el C.SIS o sistema central, mentre que al final de cada un dels radis trobem a tots i cada un dels N.SIS o sistemes nacionals.

Cada Estat crea i manté doncs un N.SIS, sistema nacional que centralitza tota la informació admesa pel conveni i que està connectat amb el sistema central intranacional C.SIS, amb seu a Strasbourg. Cada sistema nacional ha de ser pràcticament idèntic respecte dels seus homòlegs, ja que constituirà la base de la consulta automatitzada. El sistema central C.SIS recull tota la informació dels N.SIS, la filtra, la emmagatzema i és l'encarregar de remetre-la altra vegada als usuaris nacionals (Autoritats judicials, policials i administratives).

Les àrees d'introducció són constituïdes exclusivament per les categories de dades que proporciona cada Estat membre d'acord amb els fins previstos pel Conveni d'aplicació (arts. 95 a 100) i són:

- Peticions de detenció preventiva a efectes d'extradició.
- Dades relatives a persones desaparegudes o a les que per raó d'amenaçes se-l's hagi de proporcionar una protecció especial (art.97).
- Dades relatives a persones que han de comparèixer davant dels Tribunals de la part informadora.
- Dades relatives a objectes.
- Dades relatives a estrangers no admissibles, i a persones o vehicles a efectes de vigilància discreta o control específic.

El sistema S.I.S. no constitueix "un fitxer més" pels Estats membres. L'acord preveu un seguit de limitacions tendents a evitar aquesta possibilitat. La primera limitació consisteix en impedir que les dades del S.I.S. puguin ser utilitzades per a qualsevol finalitat, per això s'estableix que dites dades només es podran utilitzar amb les fins enunciades per a cada una de les descripcions esmentades als dits articles. Una segona limitació ve donada per la impossibilitat del traspàs de dades del S.I.S. cap a d'altres bancs de dades incontrolables pel Sistema, per això els Estats membres vertiràn les seves dades a una Base de Senyalaments Nacional que serà la connectada amb el S.I.S., i les descripcions d'altres Estats membres no poden copiar-se de la part nacional del S.I.S. (és a dir de la Base de Senyalaments Nacional) a d'altres fitxers de dades nacionals pertanyents a d'altres Estats; cal en tot cas passar per la intermediació i el control del Sistema. Una tercera limitació és la que assenyalava que les dades no podran utilitzar-se amb finalitats administratives, llevat de les referents a estrangers inclosos a la llista

de no admissibles, dades aquestes que podran ésser utilitzades per a actes administratius com la concessió de visats i permís de residència.

El sistema global es compon, com hem dit, d' un sistema central denominat Central S.I.S. i conegut com C.SIS, i dels diversos sistemes nacionals connectats al central i coneguts com N.SIS, però a cada Estat es pot trobar també un Gabinet d' Administració i Contacte, quina principal missió consisteix en donar resposta a les sol·licituds d' informació dels Estats membres. Aquests Gabinet, coneguts amb les sigles SIRENE, són asequibles les 24 hores del dia i és a través seu com pot obtenir-se la informació administrativa o judicial, ja que la base de dades del C.SIS no ha de contenir la totalitat d' aquestes dades (Storbeck 1993 p.178). El sistema es fonamenta en bona part en la responsabilització per part de cada un dels seus membres. Així, el requerent, quan sol·licita un servei ha de saber si el requerit pot fer-ho o no, abans de demanar-ho.

c) El SIRENE

Els Estats membres de Schengen s' adonaren ben aviat (1988), que el SIS era insuficient per abastar determinades necessitats, com ara les sol·licituds de detenció de persones formulades per un Estat a un altre amb la intenció de demanar posteriorment l' extradició del detingut, o bé la demanda d' informació addicional (p. ex. identitat) per procedir a formalitzar la petició d' extradició. El SIS planteja a més un inconvenient policial suplementari, i és que les detencions efectuades per un Estat a requeriment d' un altre via SIS tenen una durada limitada (que oscil·la entre 24 i 48 hores) i això exigeix tenir tota la informació complementària en un temps extremadament breu.

Es procedí aleshores a organitzar el sistema SIRENE (*Supplementary Information Request at National Entries*), sistema complementari de peticions i consultes que funciona com una mena de "correu electrònic", que serveix per transferir informació relativa a dossiers associats a senyalaments.

Cada Estat membre disposa d' un N.SIRENE que es connecta amb els altres creant així una xarxa de característiques bilaterals. Normalment, les oficines N.SIRENE estan compostes per policíes, experts informàtics i altres especialistes (p. ex. juristes).

Les principals funcions de SIRENE consisteixen en intercanvi d'informacions sobre dades de les persones o coses o fets i aclariments sobre la situació dels informes, assabentant als Estats respecte de les prioritats d'uns informes sobre d'altres; de si hi ha dos requeriments diferents sobre la mateixa persona, i quin és prioritari; sobre la impossibilitat de complimentar el requeriment per qüestions tècniques o de legislació nacional (petició no compatible amb la legislació nacional); etc... Per altra banda, SIRENE valida les dades generades a nivell nacional que es pretenen introduir al sistema i informa al C.SIS de l'execució dels requeriments.

També és emprat per notificar als correspondents tots els canvis o complements d'informació introduïda, els possibles errors que pugui haver-hi a la informació ja introduïda, o simplement informacions sobre novetats normatives en matèria de protecció de dades.

Una altra funció clau del sistema és la d'intercanviar informació entre els Estats membres respecte dels estrangers considerats no admissibles dins l'espai Schengen, i que per tant han de ser rebutjats a qualsevol de les fronteres exteriors. En aquesta línia, és possible la inclusió al SIRENE del sistema de control de visats, íntimament lligat al tema de l'entrada d'estrangers. Aquest sistema constitueix un banc de dades independent, conegut com VISION (*Visa Inquiry System in an Open-Border Network*), elaborat a partir de la política de visats del Grup, que distingeix dues etapes d'implantació del banc de dades: la primera, en que es produirà el reconeixement mutu de visats nacionals; i la segona etapa, que consistirà en la creació d'un visat únic, vàlid per a tot el territori Schengen. De moment, s'ha elaborat una Instrucció Consular Comú, en la que s'estableixen normes uniformes per a l'expedició de visats a les oficines consulars i als punts fronterers.

Finalment, les OE.SIS son oficines d'enllaç entre els organismes nacionals implicats, que donen el suport informàtic i de comunicacions necessari per que cada organisme pugui consultar les dades del SIS per a les que estugui autoritzat.

d) L'accés al S.I.S.

El primer que cal dir és que l'accés al Sistema i el dret a consultar-lo son restringits. Només son autoritzades a entrar-hi les autoritats

competents en cada Estat en matèria de controls fronterers i en matèria de comprovacions de policia i aduanes o de coordinació d' aquestes darreres activitats. Pel que fa a la introducció de dades, l' Estat informador (introducció) serà l' únic autoritzat (sempre a través de les autoritats competents autoritzades) per modificar, completar, rectificar o suprimir les dades que hagués introduït (art. 106).

A més, un segon nivell de restricció estableix que els usuaris només podran consultar les dades que siguin necessàries pel compliment de la seva missió.

Les dades relatives a estrangers inclosos a la llista de no admissibles (art. 96) son també accessibles i consultables per les autoritats competents en matèria de expedició de visats, permisos de residència i admissió d' estrangers. L' accés a aquestes dades estarà regulat pel dret intern de cada Estat membre.

Per tal de poder identificar en tot moment quines son les autoritats competents, cada Estat haurà de facilitar al Comitè executiu la llista d' autoritats competents autoritzades a consultar directament les dades del S.I.S., indicant, per a cada autoritat, les dades que pot consultar i per a quina missió.

A cavall entre l' accés i el control cal situar el dret de tota persona a accedir a les dades que es refereixin a ella i que estiguin introduïdes al S.I.S. (art. 109); dret molt matitzat pel gran nombre de precaucions imposades pels Estats. . S' estableix que l' esmentat dret s' exercirà respectant el Dret de l' Estat membre front al que s' hagi al·legat el dret d' accés per part del ciutadà. Si el Dret de l' estat així ho preveu, l' autoritat nacional de control (que s' esmentarà al punt següent) decidirà si es facilita informació, i segons quines modalitats. Per altra banda, només podrà facilitar informació sobre les dades requerides l' Estat que hagi fet la descripció; si bé podria fer-ho un altre Estat si previament hagués donat a l' Estat informador l' ocasió d' adoptar una posició. Tampoc es facilitarà la informació requerida si aquesta podés ser perjudicial per a l' execució de la tasca legal consignada en la descripció o per a la protecció dels drets i llibertats de tercers. També es denegarà la informació a aquella persona que hagi de ser sotmesa a "vigilància discreta", durant el període que aquesta pugui durar.

e) Mecanismes de control del S.I.S.

El 1985, quan es va redactar el Conveni d' aplicació, només hi havia a Europa el Conveni 108 del Consell d' Europa de 20 de gener de 1981, quin article 9 habilita els Estats a preveure excepcions al règim protector en certs cassos, entre els que hi ha el de la defensa de la seguretat pública i la de la seguretat de l' Estat. El Comité d' experts del Consell d' Europa creà un grup de Treball que redactà el cos d' una Recomanació que seria aprovada pel Comité de Ministres com a Recomanació R (87) 15 de desembre de 1987, i que intenta conciliar la protecció dels drets i llibertats dels ciutadans amb les necessitats pròpies de la investigació policial mitjançant el desenvolupament de l' article 9.2 de l' esmentat Conveni 108. La insuficiència d' aquesta regulació fou la que impulsà a l' Assemblea Parlamentària del Consell d' Europa a convertir la Recomanació en Conveni, el que encara no ha tingut una realització efectiva.

En tot cas, el Conveni de Schengen preveu un seguit de controls pel que fa al S.I.S., i que sintèticament podem resumir en controls de nivell N.S.I.S. y controls C.S.I.S.

Pel que fa als controls a cada part Estatal, l' article 118 obliga a cada Estat a portar uns controls o mesures de seguretat que de manera esquemàtica, son:

- Control a l' entrada de les instal·lacions, impedit l' accés a tota persona no autoritzada.
- Control dels suports de dades, per impedir-ne la seva lectura, còpia o modificació no autoritzada.
- Control de la introducció de dades, garantint que no s' introdueixin dades o se' n suprimeixin sense autorització.
- Control de la utilització dels sistemes de tractament automatitzats per persona no autoritzada.
- Control de l' accés, garantint que només tinguin accés al sistema persones autoritzades, i només en aquelles dades que siguin de la seva competència.
- Control de la transmissió, que garanteixi la possibilitat de verificar i comprovar a quines autoritats poden se remeses dades de caràcter personal a través de les instal·lacions de transmissió de dades.

- Control de la introducció "a posteriori", de manera que es pugui verificar i comprovar "a posteriori" quines dades de caràcter personal s'han introduït, en quin moment i per quina persona.

- Control del transport, per impedir que les dades de caràcter personal puguin ser llegides, copiades, modificades o suprimides sense autorització durant el moment de la transmissió o durant el transport de suport de dades.

- Adopció de mesures especials per garantir la seguretat de les dades durant la seva transmissió a serveis situats fora del territori de les parts contractants -el que en tot cas haurà de ser comunicat a l'autoritat de control comú-.

Encara dins de l'àmbit estatal, cada un dels integrants del S.I.S. "designarà una autoritat de control que, respectant el dret nacional, s'encarregui d'exercir un control independent sobre el fitxer de la part nacional del Sistema d'informació Schengen i de comprovar que el tractament i la utilització de les dades introduïdes en el Sistema d'Informació de Schengen no atempten contra els drets de la persona de que es tracti. A tal fi, l'autoritat de control tindrà accés al fitxer de la part nacional del Sistema d'Informació de Schengen." (art. 114.1). Aquestes autoritats de control, com ja hem vist, podran ser requerides pels ciutadans a fi de que comprovin quines de les seves dades consten al S.I.S. i l'us que se'n fa.

En el cas espanyol, el Reial Decret 428/1993 de 26 de març, pel que s'aprova l'Estatut de l'Agència de Protecció de Dades assenyala, en el seu article 10, que li correspon a dita Agència exercir el control de dades de caràcter personal introduïdes a la part nacional espanyola de la base de dades del S.I.S..

Ja en l'àmbit central del Sistema, a més dels controls (com el dels ciutadans sobre les seves dades) i restriccions d'accés ja assenyalades, trobem un sistema paral·lel al dels Estats membres. Es crea (art. 115) una autoritat de control comú, encarregada del control de la Unitat de suport tècnic del S.I.S., composta per dos representants de cada autoritat nacional de control, que exerciran la seva tasca d'acord amb el Conveni de Schengen i també segons el Conveni del Consell d'Europa de 28 de gener de 1981 per a la protecció de les persones respecte del tractament automatitzat de dades de caràcter personal, tenint en compte la Recomanació

R (87) 15 de 17 de setembre de 1987, del Comité de Ministres del Consell d' Europa, dirigida a regular la utilització de dades de caràcter personal en el sector de la policia i d' acord amb el Dret nacional de la Part contractant responsable de la Unitat de suport tècnic.

Per dur a terme la seva tasca de comprovació de la correcta execució de les disposicions del Conveni de Schengen pel que fa a la Unitat de Suport Tècnic del S.I.S., aquesta autoritat de control comú tindrà accés a dita Unitat, i serà la competent per analitzar les dificultats d' aplicació o de interpretació que podessin sorgir en l' explotació del S.I.S.; per estudiar els problemes que podessin aparèixer en l' exercici del dret d' accés al Sistema o en el control independent de les autoritats de control de cada Estat. L' autoritat de control comú serà la competent per "elaborar propostes harmonitzades amb vistes a trobar solucions comunes als problemes existents. Els informes elaborats per aquesta Autoritat es remetran als organismes als que remeten els seus informes les autoritats de control nacional.

Finalment, podem esmentar un tema que és alhora de dret i de control: el període de conservació de les dades introduïdes, contemplat als arts. 112-113 del Conveni d' Aplicació.

Les dades de caràcter personal introduïdes en el SIS a efectes de la recerca de persones només es conservaran durant el temps necessari per als fins per als que s' hagin facilitat les dades, i la part informadora té un màxim de tres anys (si la seva propia legislació no escurça el termini) per revisar la necessitat de conservar-los (llevat del cas de les descripcions de persones o vehicles per a seguiments discrets contemplats a l' art.99, quina durada serà d' un any). La resta de dades es conservaran com a màxim durant deu anys; les dades relatives a documents d' identitat emesos i bitllets de banc registrats tenen un màxim de conservació de cinc anys i els relatius a vehicles de motor, remolcs i caravanes, un màxim de tres anys.

Un cop acabat el període de conservació previst, s' estableix un temps de seguretat. Les dades suprimides es conservaran encara un any més a la Unitat de Suport Tècnic, on només podran ser consultades per verificar, a posteriori, la seva exactitud i la licitud de la seva integració. Passat aquest any les dades hauran de ser destruïdes.

f) Responsabilitats pel funcionament anormal del S.I.S.

Cada Estat informador (és a dir el que introdueixi les dades) és el responsable de la exactitud, actualitat i llicitud de la introducció de dades al S.I.S. (art. 105). L'article 116 del Conveni deixa clar que "Tota Part contractant serà responsable, d'acord amb el seu Dret nacional, de qualsevol dany ocasionat a una persona com a conseqüència de l'explotació del fitxer nacional del Sistema de Informació Schengen. El mateix s'esdevindrà quan els danys hagin estat causats per la Part contractant informadora si aquesta hagués introduït dades que continguin errors de fet o de dret."

D'altra banda, els arts. 117 i 126 obliguen als Estats membres a adoptar, com a més tard en el moment d'entrada en vigor del Conveni d'aplicació, "les disposicions nacionals necessàries per aconseguir un nivell de protecció de les dades de caràcter personal que sigui, al menys, igual" al resultant dels principis dels Convenis i Recomanacions ja esmentades en parlar de l'art. 115 i de l'autoritat de control comú. Aquesta protecció de dades ve extensament regulada als arts. 126 a 130, en els que queden clars els principis pels que s'ha de regir dita protecció, i que obliguen als Estats membres a l'hora de dictar la seva legislació al respecte i que es poden resumir en limitació de l'ús de dades només per als fins previstos en el Conveni i per les persones, serveis o institucions policials, administratives o judicials autoritzades. Per altra banda s'estableixen forts elements de control d'aquestes dades i de la seva exactitud, de la que se'n fa responsable a l'Estat que les transmeti. Transmissió i recepció quedaran registrades als fitxers de procedència i en aquell en que s'introdueixin, i les autoritats de control a nivell estatal i comú vetllaran per l'aplicació de tots aquests mecanismes.

Espanya, en compliment d'aquesta exigència, promulgà la Llei Orgànica 5/1992 de 29 d'octubre "De regulació del tractament automatitzat de dades de caràcter personal"... D'altres països de l'espai Schengen ja ho havien fet o ho feren a continuació (Itàlia, 1981; Holanda 1990; Luxemburg 1992...). El mal funcionament del S.I.S. dona dret a emprendre accions. L'art. 111 estableix que "Tota persona podrà emprendre accions, en el territori de cada part contractant, davant de l'òrgan jurisdiccional o l'autoritat competent en virtut del dret nacional, en particular a efectes de rectificació, supressió, informació o indemnització motivades per una descripció que es

refereixi a ella". En el punt segon del mateix article, els Estats membres es comprometen mutuament a executar les resolucions definitives dictades pels òrgans jurisdiccionalis o les autoritats competents en virtut del dret nacional. S'estableix a més, una "clausula de repetició" al punt segon de l'article 116, que afecta als Estats membres, però no directament als ciutadans: si l'Estat contra el que s'emprenen accions no fos l'Estat informador, aquest darrer estarà obligat a reemborsar, si se li demana, les quantitats pagades amb caràcter d'indemnització, llevat que les dades haguessin estat mal utilitzades (incomplint el Conveni) per part de l'Estat requerit.

2.5.7. Conclusions

Schengen sembla córrer, en certa mesura, paral·lel a Trevi; ara bé, això no és del tot cert. Grans diferències conceptuals separen ambdues estructures. Si Trevi acaba tenint vocació d'embrió de Europol, Schengen representa la voluntat d'anar més enllà i més depressa per part d'uns quants "socis" comunitaris del centre d'Europa, que no estaven disposats a esperar que la lenta marxa de les decisions europees els impedis de controlar un espai que, pel seu compte, estava ja desenvolupant el fenomen de la lliure circulació. L'ampliació, a partir de les adhesions de tercers membres incorporats al llarg dels anys següents canvià força aquestes característiques inicials, car sense que calgues tocar el text dels acords, la filosofia de fons s'europeitza molt més. En principi, doncs, Trevi i Schengen tenen poc en comú; el cert és, però, que en tenir aquesta segona estructura una clara vocació comunitaria, i en incidir totes dues cada cop més en un mateix àmbit i en una temàtica molt similar, la "contaminació" entre dites estructures ha estat força estesa.

Per la seva naturalesa jurídica, Schengen representa un pas endavant pel que fa a la transparència i a la legitimació. El fet que es plasmi en uns instruments jurídics clars i definits, amb forma d'Acord entre Estats i un Conveni d'aplicació ha permès un més alt grau de coneixement de les seves activitats i de les normes que les regien, si be encara pateix de serioses mancances, especialment en els àmbits del control i de la definició dels conceptes. L'ús de conceptes excessivament indeterminats que són corrents al llarg dels documents Schengen suposen un perill real, en impedir l'

actuació de control i jurídica, tot deixant un massa ampli marge a la interpretació i discrecionalitat policials.

La limitació dels països que integren Schengen, i la seva naturalesa no comunitaria d' Acord entre Estats adoptat en una Conferència intergovernamental, li han permès justament d' avançar molt més depressa que no pas Trevi. Els seus resultats han estat, per això, més immediats, evidents i eficaços, i gracies al fenomen de la "contaminació", es pot dir que en bona part Schengen ha jugat el paper, per Europa, d' experiment reduït que ha fet avançar Trevi i la cohesió europea en aquesta matèria. Així, si bé l' embrió d' Europol ha estat Trevi, no es pot negligir en absolut l' aportació de Schengen en matèries com visats, fronteres, cooperació policial i sobre tot, en el tema de recollida i tractament de dades, que serà, sens dubte, l' embrió del Sistema Informàtic Europeu.

Pel que fa als aspectes negatius, Schengen ha rebut, des del seu inici, fortes crítiques provinents de diversos sectors (Villegas, J. 1991, p.51). Una de les institucions que més ha destacat en aquest sentit ha estat el Parlament Europeu. Un informe de la Comissió de Llibertats Públiques i Afers Interiors sobre l' entrada en vigor dels convenis de Schengen, de 5 de novembre de 1992 es especialment clar. El ponent de l' informe és l' eurodiputat holandès Sr. Lode Van Outrive, i va ser aprovat per la Comissió a la seva reunió dels dies 3 i 4 de novembre de 1992 per unanimitat amb dues abstencions. L' informe, després de repassar la gènesi de l' Acord de Schengen i del Conveni, ressalta alguns aspectes positius, com la millora de sistemes de coordinació policial, la més efectiva lluita contra la criminalitat, la simplificació de processos, la unificació de polítiques de seguretat o la sensibilització dels parlaments nacionals. De tota manera, el to general de l' informe és molt negatiu, destacant entre els aspectes rebutjats:

a) El deficit democràtic, que ha impedit el control parlamentari des de l' inici. En negociar-se com Acords convencionals, els Parlaments dels Estats s' han vist en la tesitura d' aprovar-lo o rebutjar-lo sense possibilitat d' esmenes.

b) Es critica que constitueixi una regulació intergovernamental en lloc de comunitaria.

c) Es destaca la manca de control jurisdiccional internacional.

d) Es rebutja, com a argument fàcil i populista, el fet d'invocar la supressió de fronteres per legitimar unes amplies mesures compensatòries, quan ja se sap des de fa temps que les fronteres europees no són una barrera per lluitar contra la gran delinqüència, de manera que tot plegat sembla una excusa dels serveis de policia per adquirir nous poders o estendre els que ja tenien.

e) es denuncia la manca de cohesió entre les diverses iniciatives policials que es produeixen a Europa.

f) Es critica que certes parts del Conveni s'executin fins i tot abans de la ratificació del dit Conveni per part dels Parlaments estatals.

g) Es denuncia la manca d'assistència jurídica a les persones afectades pel Conveni.

Al marge d'aquestes crítiques, l'informe té una segona part destinada a observacions específiques, dedicada a posar de relleu aspectes considerats criticables en matèria de fronteres, lliure circulació, visats, sistema de recollida de dades o excés de poder del Comitè executiu, que pot prendre decisions que tenen la mateixa força jurídica que el propi Conveni i que no obstant, no està sotmès a cap mena de control parlamentari ni és subjecte de responsabilitats polítiques o jurídiques.

Es pot dir que el demoledor Informe del Parlament Europeu és, per sí sol, un exhaustiu resum dels aspectes negatius de l'Acord de Schengen i del seu Conveni d'aplicació. El fet és que, tal i com estan exposats els arguments a l'esmentat informe, la immensa majoria semblen bastant inapelables, i no es pot més que estar d'acord amb ells.

No ha estat només el Parlament europeu qui ha plantejat seriosos dubtes sobre els documents de Schengen i la seva aplicació. D'altres institucions i parlaments estatals, així com nombroses obres al respecte destaquen aspectes poc clars. L'equip dirigit per Benyon (1994, p.237) critica, entre d'altres coses, la manca de claredat del sistema informàtic, dient que si bé és cert que determinades parts del S.I.S. són prou clares, d'altres, com ara el S.I.R.E.N.E. no ho són tant, i que "Una interpretació caritativa és la de que el SIRENE ofereix informació addicional en el marc del Conveni. Una menys caritativa interpretació pot voler veure que el SIRENE sigui capaç de subvertir la regulació de limitació de dades establerta a l'article 94 del Conveni d'aplicació"

Amb tot, també els aspectes positius han de ser valorats en la seva justa mesura, si mes no a l' hora d' establir comparacions relatives; i es pot dir, un cop més, que Schengen representa un esforç -insuficient si es vol, però esforç- de claredat i transparència respecte de Trevi i obra un terreny important en matèria de col·laboració policial. Altra cosa -i fonamental- es que s' estableixin els mecanismes de control polític i judicial adequats, quina mancança actual és evident i suposa, com molt bé assenyala l' Informe del Parlament Europeu, un risc democràtic per Europa i pels seus ciutadans.

2.6. El model policial de la Unió Europea (UE).

2.6.1. El temple dels tres pilars.

El 15 de desembre de 1991, la Conferència dels Representants dels Governos dels Estats Membres de la C.E.E. reunits a Roma adoptaven el que seria Tractat de la Unió Europea (TUE), també conegut com Tractat de Maastricht per ser aquesta petita ciutat holandesa on finalment fou signat el 7 de febrer de 1992. Ratificat pels 12 Estats membres (el darrer, ho feu el 12 d'octubre de 1993), entra en vigor el dia 1 de novembre del mateix any.

Com ja hem tingut ocasió de veure, l'estructura bàsica del TUE es dibuixa gràficament com un temple de la grècia clàssica, amb un frontispici, el Preàmbul, tres pilars o columnes i un basament, les disposicions finals. Els tres puntals fonamentals es divideixen en:

a) Pilar comunitari: en el que es troben totes aquelles matèries que els Estats han situat sota domini comunitari, tant en l'aspecte jurídic com en l'elaboració i execució de polítiques comuns. A tall d'exemple podem citar la unió aduanera; la política comercial i lliure circulació de mercaderies; lliure circulació de treballadors; lliure circulació de capitals; lliure prestació de serveis; dret d'establiment; transports; política de la competència; política agrícola comuna; cohesió econòmica i social (fons estructurals) investigació i desenvolupament tecnològic; medi ambient; política social; educativa; de formació professional i de joventut; cultura; salut pública; protecció dels consumidors; xarxes transeuropees; Indústria; cooperació al desenvolupament...

b) Política exterior i de seguretat comuna (PESC): ja no constitueix dret comunitari, i suposa un molt tímid avenç en matèria de política exterior no comercial (la comercial del primer pilar en canvi es pot considerar força desenvolupada). En aquest segon pilar es veuen ja les clares reticències dels Estats en polítiques que afecten el més profund del concepte de sobirania. Els bloquejos són evidents, i sovintegen les més complicades fórmules de compromís. Aquest pilar ha estat fortament criticat pel Parlament Europeu (Resolució de 8 d'abril de 1992 (A3-0123/92) que posa de relleu tot un seguit de deficiències greus detectades en aquest punt del Tractat.

c) Cooperació en matèria de Justícia i Interior: tampoc constitueix dret comunitari, sinó que es configura com el que en argot comunitari es coneix per "*acords a douze*" (ara a quinze després de les darreres incorporacions). També aquí es fan paleses, com veurem, les reticències derivades dels problemes de sobirania estatal. Aquest serà el pilar que ara centrarà la nostra atenció (per a una anàlisi aprofundida sobre el TUE, especialment en la seva vessant estructural i jurídica, poden consultar-se entre d'altres: C.G.P.J. 1989; Issac, G. 1993; Muñoz Machado, S. 1993; Mariño, F.M. 1995).

Ens trobem doncs davant d' un temple de tres columnes d' ordres diversos, d' alçades irregulars i gruixos diferents, que malda per mantenir-se dempeus.

2.6.2. Estructura básica de la U.E.

La UE s' estructura a partir d' un seguit d' institucions (Gueguen, D.; 1993; Hellingman, K. -red.- 1993) que no reproduïxen exactament la divisió de poders pròpia dels Estats-nació clàssics sorgits de les revolucions lliberals burgeses (poder legislatiu, executiu i judicial) sinó que parteix d' unes estructures que s' han anat definint per la pràctica diària i les contradiccions derivades de la falta de voluntat estatal pel que fa a la deixació de sobirania. Així, es manté una dualitat entre les estructures de representació dels interessos dels Estats, on l' antic Consell Europeu, ara Consell de la UE (a no confondre amb el Consell d' Europa, organisme creat el 1949, que inclou a més de 30 països i es totalment aliè a l' estructura de la UE), el Consell de Ministres (que s' agrupa per rams especialitzats) i el Comitè de Representants Permanents (que facilita el treball i els acords de les altres dues instàncies) constitueixen encara avui un veritable poder, políticament més fort que les institucions de tipus comunitari, especialment en el camp que tractem, de polítiques de justícia i interior.

Pel que fa als òrgans comunitaris, la Comissió de les Comunitats Europees, composta de Comissionats per matèries concretes, juga alhora un paper executiu, com una mena de Consell de "Ministres" i legislatiu. El Parlament Europeu és més un òrgan consultiu (que amb el TUE ha guanyat una mica més d' espai) que no pas legislatiu. El Tribunal de Justícia garanteix el respecte del Dret en la interpretació i aplicació de la normativa comunitària.

En tot cas, en l'aspecte que ara ens ocupa, en no ser considerat el pilar de Justícia i Interior com pilar comunitari, els òrgans comunitaris hi tenen poc a dir, tot i que com veurem el TUE deixa certs espais oberts a la participació, especialment de la Comissió i del Parlament (sobre el "tercer pilar" de Justícia i Interior, pot veure's: De Miguel, J. i Blanco, A. 1992; Ortiz-Arce, A. i García López J. 1995; i en un treball similar a l'anteriorment esmentat, Ortiz-Arce, A. 1995).

2.6.3. El pilar de Justícia i Interior al TUE

a) Els àmbits d'interès comú.

L'anomenat "tercer pilar" del TUE, relatiu a la cooperació en els àmbits de la justícia i dels afers d'interior (conegut com JAI), es regeix principalment per les disposicions contingudes al Títol VI (Disposicions relatives a la cooperació en els àmbits de la justícia i dels afers d'interior), i més concretament al seu únic article K del Tractat. El punt 1 de l'art. K consta de 9 apartats, en els que estableix un seguit d'àmbits que els Estats membres consideren d'interès comú, tot vinculant-los als fins de la Unió, i en especial a la lliure circulació de persones. Els apartats són els següents:

"1- La política d'asil

2- Les normes per les que es regeixen el creuament de persones per les fronteres exteriors dels Estats membres i la pràctica de controls sobre aquestes persones.

3- La política d'immigració i la política relativa als nacionals de tercers estats respecte de:

a) les condicions d'accés al territori dels Estats membres i de circulació pel mateix dels nacionals de tercers Estats

b) les condicions d'estada dels nacionals dels tercers Estats en el territori dels Estats membres, inclosos l'accés al treball i a la reagrupació familiar.

c) la lluita contra la immigració, l'estada i el treball irregulars de nacionals dels tercers Estats en el territori dels Estats membres.

4- La lluita contra la toxicomania en la mesura en que la dita matèria no estigui coberta pels apartats 7 a 9 següents.

5- La lluita contra la defraudació a escala internacional en la

mesura en que la dita matèria no estigui coberta pels apartats 7 a 9 següents.

- 6- La cooperació judicial en matèria civil.
- 7- La cooperació judicial en matèria penal.
- 8- La cooperació aduanera
- 9- La cooperació policial per a la prevenció i lluita contra el terrorisme, el tràfic il·lícit de drogues i altres formes greus de delinqüència internacional, inclosos, si és necessari, determinats aspectes de la cooperació aduanera en connexió amb la organització, a escala de la Unió, d' un sistema d' intercanvis de informació dins d' una Oficina Europea de Policia (Europol)."

La propia estructura de l' article estableix ja un rang o ordre de prioritats, mitjançant el que es gradua l' interès de les matèries (Ortiz-Arce, A. i García López, J., 1995, p.103) i que permet d' establir, com veurem, dos blocs: el primer que incorpora els punts 1 a 6, i un segon compostat pels tres darrers numeros.

Ja des del primer moment, podem constatar que es repeteixen els "leit motivs" de la creació d' un espai policial europeu plantejats al capítol II, 1.1 i 1.5. Terrorisme, drogues i lliure circulació de persones, amb l' afegitó del crim organitzat, son basicament les matèries considerades d' interès comu pels Estats membres.

Aquest article es complementa amb dues declaracions; una relativa a l' asil, que planteja aquest tema com prioritari, i remet al Consell per a l' estudi d' accions comunes tendents a harmonitzar alguns dels seus aspectes, el que ja feu. La segona s' anomena "Declaració relativa a la cooperació policial" i fou signada el febrer de 1992. El seu contingut basic constitueix alhora una voluntat d' expressar el desig d' una certa operativitat concreta i immediata, i per altra banda una limitació a la pràctica a partir de la formulació de prioritats. Fa referencia als punts prioritaris en l' ambit de la cooperació mitjançant l' intercanvi d' informació i d' experiències, que centra en:

- "- assistència a les autoritats nacionals encarregades de la persecució penal i de la seguretat, en particular en matèria de coordinació de diligències i investigacions.
- creació de bancs de dades

- avaluació i anàlisi centralitzats de la informació amb mires a establir un balanç de la situació i a determinar els diferents plantejaments en matèria de diligències.
- recopilació i gestió de dades relatives als plantejaments nacionals en matèria de prevenció, a fi de transmetre'ls als Estats membres i de perfilar estratègies preventives a escala europea.
- mesures relacionades amb la formació permanent, la investigació, la criminalística i l'antropometria judicial."

Amb la formulació del "tercer pilar" del TUE, es pot dir que per primer cop, la coordinació judicial i policial passa plenament a convertir-se en un acord formal que involucra als membres de la UE, i per tant, si bé no es pot parlar encara de dret comunitari, sí que es pot parlar de la creació d'un espai policial europeu, intergovernamental, amb clara vocació comunitària a llarg termini.

b) Sobirania dels Estats i "comunitarització" dels temes: el mecanisme de "passera".

Com ja hem assenyalat, aquestes matèries romanen dins del que constitueixen afers intergovernamentals, si bé el punt 2 §1 de l'article K les vincula als acords internacionals, ja que aquestes qüestions s'hauran de tractar "en el respecte del Conveni Europeu per a la Protecció dels Drets Humans i de les llibertats fonamentals, de 4 de novembre de 1950, i de la Convenció sobre l'Estatut dels Refugiats, de 28 de juliol de 1951, i tenint en compte la protecció concedida pels Estats membres a les persones perseguides per motius polítics". Com podem veure, la cita dels textos internacionals és molt similar a l'efectuada en altres documents precedents, com el Conveni d'aplicació de l'acord de Schengen; si bé algun autor ha fet notar que l'article K 2 oblida citar el Protocol de Nova York de 1967, que modifica l'estatut dels Refugiats de 1951 i estengué el refugi polític a ciutadans provinents de països no europeus (Lopez Garrido, D. 1992, p.36). Protocol que com hem vist sí que es cita a l'art. 28 del Conveni Schengen. Caldrà veure l'abast d'aquesta no inclusió, tot i que probablement s'hagi de considerar que el Protocol de Nova York és també tacitament aplicable al K.2. com ho és explícitament al Conveni de Schengen, ja que el contrari significaria un retroces que no sembla ésser en la voluntat del legislador de Maastricht.

Pero malgrat aquestes referències internacionals, el 32 del mateix art. K 2 deixa ja ben clar que el referent en aquest títol de cooperació policial i judicial "s'entendrà sense perjudici de l'exercici de les responsabilitats que incumbeixen als Estats membres en matèria de manteniment de l'ordre públic i salvaguarda de la seguretat interior". És a dir, que tot curant-se en salut, els Estats membres deixen ben clar i explícit que la seva sobirania roman intacta.

De tota manera, això no és del tot cert, ja que queda una porta oberta a una certa "comunitarització", a partir del mecanisme que s'ha anomenat "passera", i que consisteix en l'aplicació de l'article K 9 en relació amb el 100 C del mateix T.U.E.. L'article K 9 preveu que "El Consell podrà decidir, per unanimitat, a iniciativa de la Comissió o d'un Estat membre, l'aplicació de l'article 100 C del Tractat Constitutiu de la Comunitat Europea a accions en els àmbits contemplats en els apartats 1 a 6 de l'article K 1, determinant les condicions de votació que corresponguin...", i l'esmentat article 100 C estableix especialment un mecanisme de col·laboració i cooperació en matèria de visats i l'establiment per aquests d'un model uniforme.

La novetat consisteix en el fet que aquestes qüestions les determinarà el Consell, a proposta de la Comissió i previa consulta al Parlament Europeu, el que en certa mesura dona a les institucions europees, i molt especialment a la Comissió un determinat paper. Si bé és cert que de moment l'àmbit es redueix a la determinació de quins nacionals de tercers països han d'estar provistos de visat per poder entrar a l'espai de la UE, el que establirà el Consell per unanimitat a proposta de la Comissió i consultat el Parlament (unanimitat requerida només fins el 31-12-95, ja que després d'aquesta data n'hi haurà prou amb un pronunciament del Consell per majoria qualificada), també és cert que el mecanisme de "passera" del K 9 permet fer el mateix amb els temes de política d'asil, creuament i control de fronteres, polítiques d'immigració, certes formes de lluita contra la toxicomania, certes formes de lluita contra el frau internacional i cooperació judicial en matèria civil; i el que és molt important, deixa la capacitat de decidir-ho a una institució europea, el Consell, si bé la decisió haurà de ser per unanimitat, i és cert que el Consell representa més els interessos estatals que no pas els de la Unió, però tot i així cal valorar-ho com un pas important i significatiu.

Resta encara un "nucli dur", que no pot ser sotmes al mecanisme de "passera" i que els Estats han deixat, a curt i mig termini, en l'àmbit intergovernamental. Es tracta dels temes clau per al concepte de sobirania clàssic, basat en el monopoli legítim de la violència per part dels Estats, i es concreta en els punts 7 a 9 de l'article K 1, es a dir la cooperació judicial en matèria penal, la cooperació aduanera i la cooperació policial, inclosa Europol.

c) Altres intervencions dels organismes comunitaris.

La participació dels organismes comunitaris no s'esgota amb el mecanisme de "passera". El mateix article K 3 obliga els Estats a informar-se i consultar-se mutuament en el si del Consell, amb objecte de coordinar la seva acció, i dona al Consell, en el marc d'un seguit de cauteles i limitacions encara importants, potestats (a iniciativa de qualsevol Estat membre en tots els punts del K 1, o de la Comissió en els punts 1 a 6 del dit article) per adoptar posicions comuns, fomentar formes de cooperació, adoptar accions comunes i celebrar convenis que poden fins i tot disposar que el Tribunal de Justícia sigui el competent per interpretar-ne les disposicions i dictar sentència en litigis derivats de la seva aplicació. L'article K 4 estableix un Comitè de Coordinació, compost per alts funcionaris, i ja conegut com "Comité K 4", amb missions de coordinació, formulació de dictàmens dirigits al Consell, preparació de treballs en les matèries dels arts. K 1 i 100 C, establint que "La Comissió estarà plenament associada als treballs en les matèries contemplades en el present Títol".

Finalment, l'art. K 6 preveu que:

"La presidència i la Comissió informaran regularment al Parlament Europeu sobre els treballs en curs en les matèries a que es refereix el present Títol.

La Presidència consultara al Parlament Europeu sobre els principals aspectes de l'activitat en els àmbits a que es refereix el present Títol i vetllara per que les opinions del Parlament Europeu es tinguin degudament en compte. El Parlament Europeu podrà formular preguntes o recomanacions al Consell. El Parlament Europeu procedirà cada any a un debat sobre els progressos realitzats en el desenvolupament de les matèries a que es refereix el present Títol"

De fet, i malgrat que encara es pugui considerar molt feble la presència de les institucions europees en aquest àmbit prioritàriament intergovernamental, es pot afirmar que es el primer cop que la Comissió i el Parlament tenen un cert paper en el terreny de la cooperació judicial i policial a Europa, i que totes dues institucions, cada una en el seu corresponent marc, es mostren per ara força actives, ja que la Comissió ha plantejat en poc temps un bon nombre d' iniciatives, i el Parlament, des d' una postura sovint crítica, intenta exercir un cert control, en la mesura que les seves escasses atribucions en la matèria li ho permeten.

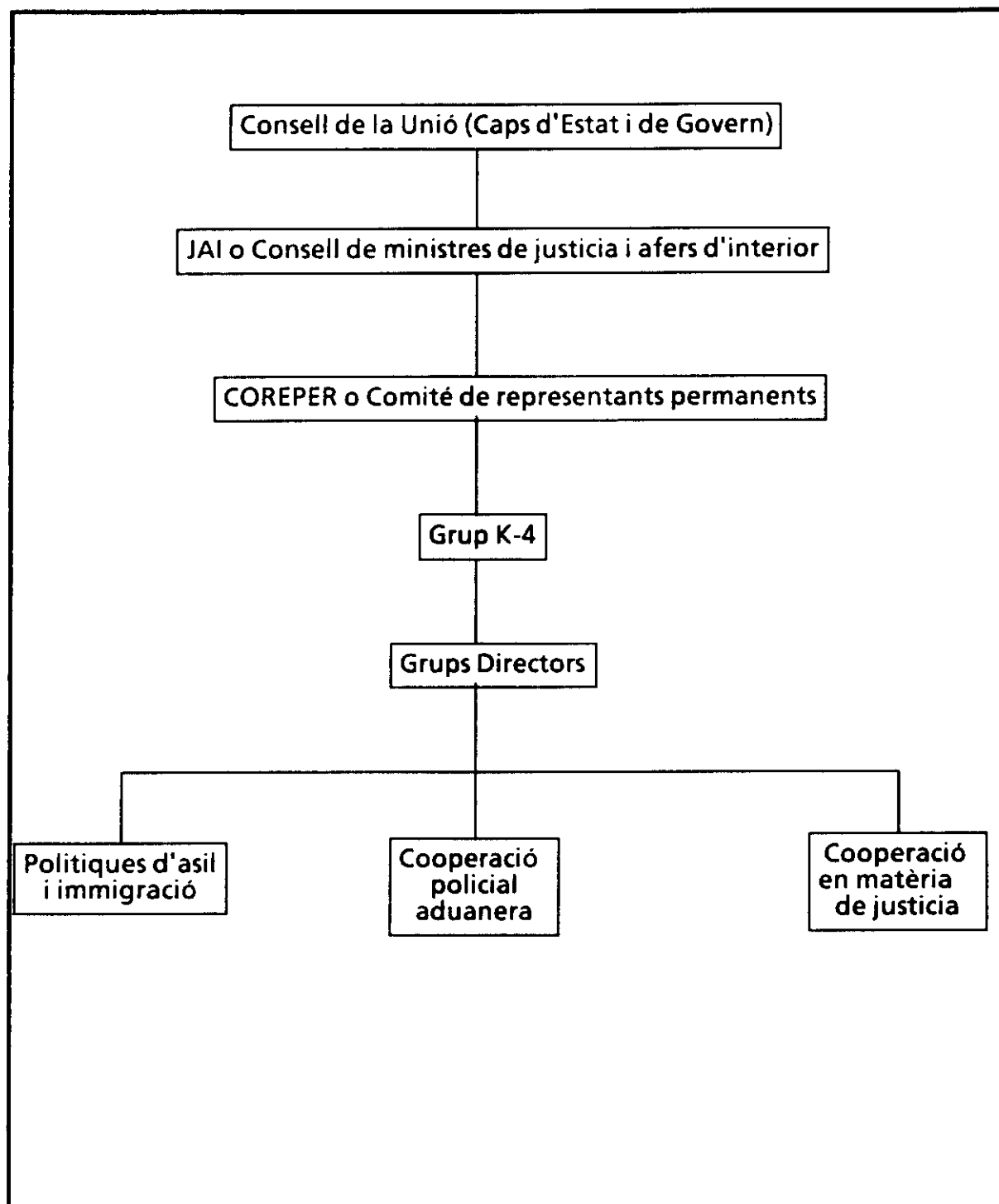
d) El Comité K 4:

A més de l' article K 4 ja esmentat, l' article 100 D del TUE fa expressa menció d' aquest Comité: "El Comité de Coordinació, compost per alts funcionaris i constituït conforme a l' article K 4 del Tractat de la Unió Europea contribuirà, sense perjudici del disposat a l' article 151, a preparar els treballs del Consell en els àmbits contemplats a l' article 100 C". Cal advertir que el citat art. 151 estableix que un Comité de representants permanents dels Estats Membres s' encarregarà de preparar els treballs del Consell.

El Comité K 4 disposa d' un Secretariat a Brussel·les, i ha assumit bona part de les tasques que feia Trevi, situant-se en l' esquema general de Justícia i Interior de la UE, just per sota del COREPER, el que li atorga un paper força rellevant en matèria de coordinació de l' activitat d' aquest àmbit, com a darrer escaló especialitzat abans de passar als òrgans generals de la UE. El Comité disposa de diversos grups de treball en matèries com immigració i asil, cooperació en afers judicials, policia i seguretat (que inclou la matèria antiterrorista etc...)

e) Esquema de funcionament general

L' esquema de funcionament general de justícia i interior es pot resumir així:



2.6.4. Europol

a) Genesi d' Europol.

La oficina europea de policia prevista a l' art. K.1.9 te com a missions fonamentals la lluita contra el terrorisme, el trafic il·licit de drogues i altres formes greus de delinquència internacional així com determinats aspectes (no especificats) de cooperació aduanera en connexió amb la organització d' un sistema d' intercanvis d' informació. Es tracta, pero, d' un projecte que neix abans del TVE.

Ja des de finals dels anys '70 i primers anys '80, la insatisfacció de les policies europees amb Interpol es manifestava de manera oberta, i anava prenent cos -principalment entre policies alemanes i angleses- la idea de crear una mena de F.B.I. europeu, del que Alemania n' era el principal impulsor com a part del projecte Europol. Fou a la reunió del Consell Europeu celebrada a Luxemburg els dies 28 i 29 de juny de 1991 que la representació alemana aprofità novament la ocasió per replantejar el tema proposant la creació d' una oficina central europea de policia criminal (*European Criminal Police Office*). Això fou acceptat (amb les uniques reticències del Ministre anglès del ram) i es recollí a les Actes de la reunió (Annex I apartat 1.38). El Consell assumia el "Compromís, en el marc del Tractat, en favor de crear en la seva integritat una oficina central europea de policia criminal ("Europol") competent en els esmentats àmbits, a mes trigar, el 31 de desembre de 1993. Fixació pel Consell, per unanimitat, de les pertinents accions. Respecte d' això, desenvolupament progressiu de les tasques d' Europol: en primer lloc, creació d' una estació d' enllaç per a l' intercanvi d' informació i d' experiències (d' aquí al 31 de desembre de 1992); després, en una segona fase, atribució de competències per actuar també en el si dels Estats membres. Dret de presentar propostes tant per part de la Comissió com de cada Estat membre"

Pel seu costat, Trevi III ja venia treballant el tema de drogues, quines línies principals es presentaren a la mateixa reunió de 1991 en que el Canciller aleman Kohl proposava la policia europea. Les dues idees foren recollides i juntades per establir, des de l' agost de 1991, un Grup de Treball específic dins de Trevi, el VI o "*ad hoc Working Group on Europol*" (AHWGE), encarregat també de dissenyar la *European Drug Unit* (EDU) Es crea d' aquesta manera un grup "ad hoc" en el marc de Trevi -el VI Grup- per treballar un document que s' eleva a la Comissió d' alts funcionaris el

1991, i que aquests trameteren a la Conferència de ministres, els quals, el desembre de 1991 el presentaren a la cimera de Maastricht.

L'AHWGE fou l'encarregat de preparar la Convenció per a l'establiment de Europol. Com que tenia dos objectius, complementaris però difícils (EDU i EUROPOL), es decidí que s'establiria, sota responsabilitat del AHWGE, un *Project Group Europol* (PGE) integrat per representants dels Estats Membres, especialment policies i agents d'aduanes d'alt rang, que s'ocupessin de temes operatius i de detall.

El contingut de l'estudi del PGE preveu una Europol superadora de la dimensió de cooperació policial establerta per Trevi, fent front a la necessitat comunitària d'adequar-se a les noves demandes de seguretat interna de la futura Unió Europea, i desenvolupant un autèntic sistema d'informació europeu (SIE o EIS segons els anagrames llatins o anglès).

En l'informe dels Ministres de Trevi al Consell Europeu, el desembre de 1991, es pot llegir: "Seguint el Document de Palma de 1989, els Ministres de Trevi es decidiren per un Programa d'acció detallat, fora del qual un nombre d'items s'han desenvolupat o estan pendents d'estudi aprofundit, com per exemple: un Sistema d'Informació Europeu (EIS), la coordinació dels oficials d'enllaç de drogues; la recollida de dades respecte de drogues, substàncies explosives i impromptes dactilars; recomanacions generals sobre cooperació policial i mesures específiques per a la cooperació en zones frontereres, en observació i persecució transfronterera. Una decisió de llarg abast (Dublin 1990) fou la d'establir una Unitat Europea sobre Drogues" (citada per Bunyan, T. 1993, p.25).

El 2 de juny de 1992 s'arriba a un acord ministerial entre els Ministres de Trevi, establint els paràmetres de funcionament de EDU, document que no constitueix propiament encara la seva acta de fundació - caldria esperar encara un any-, però en determina aspectes importants com ara funcions, personal, protecció de dades, finançament...

Com ha demostrat Monica Den Boer (1994, p. 175), la qüestió semàntica tampoc és innocent en aquest cas, ja que Europol passa de significar, a la cimera de Luxemburg el juny de 1991 "Oficina Europea d'investigació criminal", a dir-se, al text final del T.U.E. "Oficina Europea de Policia", el que per aquesta autora significa que Europol adquireix més flexibilitat en la determinació de la seva tasca, i pot assumir en el futur més competències de tipus operatiu. Una modificació similar i en el mateix

sentit es la patida per la Unitat antidrogues, quina denominació passa de formular-se com a "Unitat Europea d' Informació (*intelligence*) sobre drogues" a dir-se "Unitat Europea de Drogues". Aquest detall tampoc ha passat desapercbut a Tony Bunyan (1993, p. 25) que també destaca com entre les reunions de Luxemburg i de Maastricht, la terminologia patí un canvi significatiu tant pel que fa a Europol com pel que fa a EDU, fet que també posa de relleu l' equip de John Benyon (1994, p. 159).

b) Objectius d' Europol

Sempre segons l' esmentat informe del Grup "ad hoc" de Trevi, existeix la necessitat de "una organització central que faciliti l' intercanvi i la coordinació de la informació criminal, i el desenvolupament de la informació entre els Estats Membres respecte de l' extensió del crim a través de les fronteres dels Estats Membres, tant si s' han originat fora d' Europa com dins" (Bunyan, T. 1993, p.24)

Els Estats membres de la Unió Europea però, sempre tant recelosament prudents, abans d' engegar directament Europol optaren per una via de tanteig, a partir del desenvolupament d' un nucli central, el constituït per la EDU, creada formalment l' abril de 1993 a Strasburg, i quin propòsit, inicialment establert era l' intercanvi i anàlisi d' informació sobre el tràfic de drogues i el blanqueig de diners a l' U.E., i les organitzacions criminals involucrades en aquests delictes. Però ja de del seu inici, EDU s' estengue mes enllà del propi tema del narcotrafic, i manifesta una força expansiva lògica del que ha de ser el nucli d' Europol. La cimera d' Essen amplia les funcions de la Unitat, de manera que, ara per ara, el seu propòsit es el d' abastar temes tan diversos com:

- Lluita contra l' immigració clandestina
- Trafic il·lícit de vehicles
- Seguretat nuclear
- Blanqueig de diners relacionat amb l' anterior.

De tota manera val a dir que malgrat que la decisió de l' ampliació de funcions ja estigui presa, aquestes encara no s' exerciten plenament.

Des de finals de febrer de 1994, tots els Estats membres tenen al menys un enllaç treballant a la EDU, enllaços que estan recolzats pels departaments de cada Estat que treballen el tema de drogues.

La EDU funciona als tres nivells: el "macro" on ja s'han signat diversos acords sobre intercanvi d'informació, el "mig", que es desenvolupa a partir de la cooperació dels enllaços, i el "micro", amb diverses actuacions concretes (cit. per Roberts, C. 1995, p.118).

Com ja s'ha dit, la EDU constitueix una experiència pilot respecte de Europol, fet que s'expressa en el mateix informe del grup de Treball *ad hoc* Trevi elevat als alts funcionaris, quan manifesta: "L'experiència obtinguda dels treballs de creació de la Unitat Europea d'intel·ligència per als afers de droga, ha d'il·luminar el treball minuciós, necessari, per al naixement d'una organització com Europol" (Cit. per Herrero, C. 1992, p. 571) i a la nota d'acompanyament (*Note d'accompagnement*) amb que els alts funcionaris trameten els Treballs sobre Europol als Ministres es torna a incidir que "La ampliació d'Europol, des de la Unitat d'estupefaents, a d'altres camps de la criminalitat, exigeix que cada Estat Membre institucionalitzi, amb antelació, una organització nacional adequada i competent en els mateixos espais delictius en els que ha de moure's l'Europol desenvolupada" (Herrero, op. cit. p. 572).

Els objectius d'Europol venen en gran part donats pels establerts per a l'EDU, si bé es pot parlar ja d'altres grans línies com el terrorisme, que fou inclòs entre els objectius d'Europol després d'una forta pressió espanyola, que a finals de 1993 amenaça amb el bloqueig del projecte si aquest tema no hi era inclòs. Finalment, a la reunió del Consell de Ministres de Justícia i Interior de la UE de 26 de gener de 1995, a París, s'acordà d'incloure el terrorisme entre les competències d'Europol. En aquesta mateixa reunió s'incorporaren a l'àmbit Europol, seguint el model EDU, altres matèries com ara: tràfic de materials nuclears, drogues, òrgans humans i blanqueig de diners.

La cimera de Madrid, sota presidència espanyola de la UE, prevista pels primers dies de setembre de 1995 tractarà amb tota seguretat del desenvolupament dels reglaments de funcionament d'Europol, alhora que durà a terme diversos seminaris sobre terrorisme, violència a l'esport, frau a les telecomunicacions, i tràfic d'obres d'art. També està previst el debat sobre els temes de racisme i xenofòbia, prevenció de la delinqüència, cooperació policial, delinqüència organitzada, policia tècnica i científica, cooperació aduanera etc..., a partir d'informes elaborats per grups d'experts. Tots aquests temes són, si més no indicatius de per on pot anar la

futura activitat d' Europol. Queda encara pendent, pero un dels temes claus, la constitucio del Sistema Informatic Europeu (SIE), molt probablement basat, com ja s' ha dit, en el model del SIS de Schengen.

c) Entitat i estructura organica:

Europol s' aprova politicament a Cannes, els darrers dies de juny de 1995 sota presidència francesa, amb fortes reticencies per part de la representació anglesa, que bloqueja la solució definitiva en no avenir-se, el Primer ministre anglès a la solució pretesa per a resoldre els possibles conflictes entre Estats creats per l' actuació d' Europol, que consistia en sotmetre la causa al Tribunal Europeu de Justicia de Luxemburg. Anglaterra preten sotmetre aquests conflictes al Consell Europeu com a arbitratge previ a la competència dels Tribunals nacionals, el que sens dubte significaria un considerable pas enrera en la consolidació d' un espai judicial europeu.

Aquest entrebanc, pero, no impedeix que sota la presidència espanyola s' hagi materialitzat la signatura del Conveni constitutiu d' Europol el 26 de juliol de 1995 per part dels ambaixadors, a manca encara de l' aprovació pels Parlaments dels Estats membres i la ratificació del conveni pels Estats, que ben segur no es produirà fins que no s' hagi resolt el contenciós ja esmentat respecte del Tribunal competent. La previsió, en aquests moments (juliol de 1995) es de 1 any com a minim i 2 com a maxim. Tampoc està paralitzada l' elaboració dels reglaments de funcionament, que estan redactant-se i es preveu tenir-los acabats o si més no força desenvolupats pel primer semestre de 1996. Com ja s' ha esmentat, la Cimera de Madrid prevista pels primers dies de Setembre, preveu donar un fort impuls als aspectes reglamentaris.

EDU/Europol te la seva seu a La Haya, per decisió de 29 d' octubre de 1994 a la cimera de Brussel·les (que no fou pacífica ja que també volien la seu Alemanya, França i Itàlia). La oficina fou formalment inaugurada el 16 de febrer de 1994.

A manca de major concreció, es pot dir que Europol es un organisme centralitzat, generat per la UE i quina base jurídica habilitant es troba fonamentalment a l' art. K.1.9 del TUE, pero també a l' article B del Títol Primer del mateix Tractat, relatiu als objectius de la UE, entre els que cita en quart lloc el "desenvolupar una cooperació estreta en l' àmbit de la

justícia i dels afers d'interior". Finalment, cal també esmentar la Declaració annexa nº 32 "Declaració relativa a la cooperació policial".

Malgrat estar al TUE, en no trobar-se en el pilar comunitari, Europol és encara una institució creada per acord entre Estats. En gran part, el seu futur dependrà dels acords presos pels ministres de justícia i interior dels estats membres.

El personal de Europol vindrà facilitat pels Estats membres. En principi, seguint el mecanisme d'EDU, s'estableixen oficials d'enllaç, i cada estat membre ha de constituir una "unitat nacional" que actui com a element d'intercanvi d'informació entre el seu enllaç estat i les respectives policies i serveis d'aduanes dels demes co-partípeps.

Es cert que ara per ara Europol tot just és quelcom més que una idea, materialitzada pel Conveni de 26 de juliol de 1995, que ha de desenvolupar-se a partir d'un embrió preexistent, EDU, i que s'està posant en marxa a partir de Trevi i algunes experiències de Schengen, però alguna cosa s'ha avançat. Té una seu, i es preveu que comenci a funcionar ja com a Europol durant el primer semestre de 1996. Per a això serà determinant la presidència espanyola de la UE i l'impuls que aquesta pugui donar als reglaments i funcions d'Europol.

2.6.5. Conclusions.

a) Un pas molt lent cap a la comunitarització

La formulació del tercer pilar del TUE representa un pas més (igual que ja ho fou l'Acord de Schengen respecte del Programa d'Acció Trevi) en l'assoliment de la transparència i la legitimació d'un espai policial europeu. L'àmbit establert pel TUE significa que, per primer cop, la coordinació judicial i policial pren la forma d'un acord, que si bé no es encara Dret Comunitari, sí que és el producte d'un acord intergovernamental de clara vocació comunitaria. Es tracta d'un pas clar i definit cap a la integració de tot aquest àmbit a la UE.

La nota negativa es que encara som lluny de la comunitarització de la coordinació judicial i policial, i el plantejament actual roman indiscutiblement a l'esfera intergovernamental, a l'àmbit dels acords entre estats, degut en gran part a la por de molts d'ells a una hipotètica perduda de sobirania, el que remet a llarg termini el que per a molts es

cada cop mes imprescindible. L' esmentada comunitarització de l'espai policial europeu.

b) una situació on tot es encara per definir

En síntesi, la situació actual es la següent:

- Europol es constitueix a partir dels treballs preparatoris duts a terme per un grup específic de Trevi, i de fet absorbeix el mateix Trevi, que desapareix a partir del TUE. No es però gens negligible l' aportació de les experiències de Schengen al desenvolupament de Europol (SIS, política de visats, asil, fronteres etc...). Schengen però no desapareix en no tenir estrictament àmbit ni disciplina comunitàries.

- El grup K 4 refón bàsicament els tres grans grups de treball de Trevi (asil, cooperació policial i assistència jurídica) i esdevé una instància de coordinació fonamental, pont entre l' àmbit tècnic i el polític. Eleva les seves conclusions al COREPER i prepara els Consells de Ministres de Justícia i Interior.

- Europol té una creació precedida de fase embrionària. L' embrió el constitueix la Unitat Europea Antidrogues (EDU), que lentament va ampliant les seves competències cap a funcions com la lluita contra l' immigració clandestina; el tràfic il·lícit de vehicles; la seguretat nuclear i el blanqueig de diners relacionat amb l' anterior.

- El 26 de juliol de 1995 Es signa el Conveni que possibilitarà la creació d' Europol, quina plena vigència es preveu per d' aquí a un o dos anys.

c) un joc de "geometries variables"

Es pot afirmar que, esgotada Trevi, ara Europol i Schengen juguen al que es coneix com a "geometria variable", consistent en aprofitar l' avantatge que proporciona el fet de disposar de dues estructures diferents però que coincideixen en els mateixos temes i en part en els mateixos territoris, ja que Schengen es troba totalment inserida en l' espai de la UE. D' aquesta manera, allò que no es pot dur a terme en l' espai de la UE per problemes entre els diversos estats membres, es pot dur potser a terme en l' àmbit de Schengen, i (encara que es més difícil) viceversa. Un cas clar d' aquesta política el constitueix el contenciós fronterer entre Espanya i Anglaterra pel tema de Gibraltar, que té bloquejat aquest àmbit a la UE, mentre que es

pot desenvolupar una política de fronteres a l' àmbit Schengen, en no ser-ne Anglaterra un dels seus membres. Aquesta "geometria variable" de fet, ja es dugué a terme, sense explicitar-ho tan clarament, entre Trevi i Schengen en el seu moment.

d) Les incertes relacions amb Interpol:

Segons el ja esmentat Informe del Grup de Treball "ad hoc" Trevi: "per a la creació d' Europol cal tenir en compte la necessitat de mantenir relacions amb d' altres organismes, sobre tot amb Interpol, amb la que Europol haurà de tenir relacions de treball molt estretes per evitar repetició d' esforços..." (cit. per Herrero 572). De tota manera, serà força difícil d' evitar que es produeixin "repeticions d' esforços", expressió que, a ningú se li escapa que vol dir solapaments, duplicitats, i fins i tot reticències i problemes de comunicació i cessió de dades.

e) La presa de posició del Parlament Europeu

Igual que ja ho feu respecte del l' Acord de Schengen i el seu Conveni d' aplicació, el Parlament s' ha pronunciat respecte del Títol VI del TUE, en un Informe de la Comissió de Llibertats Públiques i Afers Interns, quin ponent es el Sr. Carlos Robles Piquer i es titula "Sobre la cooperació en el camp de la justícia i els afers interns sota el Tractat de la Unió Europea (Títol VI i altres provisions)" (DOC PE 204.537).

A l' esmentat informe, el Parlament reclama un procés més accelerat, demanant l' aplicació de la "passera" per a les matèries de l' art. K, tot lamentant la impossibilitat d' aplicar-la als seus punts 7 a 9. (conclusió cinquena dels considerands del document). Per altra banda, es reclama una major informació al Parlament per part del President del comitè K 4, en favor d' una "obertura democràtica" (conclusió desena dels considerands), alhora que considera la publicació d' aquesta informació com un "element de democràcia directa" (conclusió onzena dels considerands).

No estalvia, l' informe del Parlament Europeu, crítiques severes a la no participació en el procés i al no exercici de la funció de control per part del Parlament Europeu o d' altres institucions, representant així les crítiques ja formulades a l' informe referent a Schengen respecte de la manca de democràcia i de control, expressant que "Lamenta el fet que, a Maastricht, la cooperació en el terreny de la justícia i els afers interns fou en gran

part situada fora del Tractat de la Comunitat Europea, resultant-ne una manca de supervisió efectiva tant parlamentària com judicial i de processos democràtics de presa de decisions en un terreny en el que els drets dels ciutadans són directament concernits." (conclusió primera dels considerands)

No obstant, tampoc el Parlament es manifesta sempre de manera tan dura a l'hora de formular aquestes crítiques. El seu Comitè d'Afers Institucionals, presidit pel Sr. Marcelino Oreja, en carta adreçada al President de la Comissió de Llibertats Públiques i Afers Interns Sr. Turner, dona la opinió del Comitè que presideix respecte de l'informe del Sr. Robles Piquer, en un document on s'expressa per part del Comitè d'Afers Institucionals la coincidència respecte de les crítiques de manca de democràcia i deficiències institucionals al tercer pilar, degut a que forma part de la cooperació intergovernamental, però defensa un plantejament orientat a trobar "arranjaments pragmàtics" com la "passera", apostant per acceptar els fets i tractar de cooperar per anar guanyant més lentament el terreny de la comunitarització. (Doc. PE 204.587)

f) Un cumuli de problemes pesa sobre Maastricht:

Els punts fins aquí exposats no són, ni de lluny, els únics aspectes problemàtics que planteja el Títol VI del TUE. Per citar-ne breument alguns més, podem esmentar:

La mena d'esquizofrenia que produeix una vocació comunitària frustrada per problemes de sobirania dels seus membres, dels que n'és capdavanter el Regne Unit amb les seves reticències permanents derivades dels esmentats problemes de sobirania i d'altres vinculats de la seva estructura fronterera illenca (Walker Neil, 1991 esp. pag. 38)

La manca de rodatge per veure com s'incardinen Comissió i Parlament, el que probablement provocarà encara nous conflictes.

El desigual desenvolupament -molt més lent- de l'espai judicial europeu respecte del policial va obrint un esvoranc cada cop més gran entre ambdós sectors.

Es preveuen problemes d'adaptació i d'integració amb els tres nous estats membres (Austria, Suecia i Finlàndia) que no han signat l'acord comú de EDU establert el 94, i respecte dels que es manté oberta la discussió sobre la repercussió dels costos d'ampliació.

Son d'esperar encara mes friccions amb l'entrada prevista pels volts de l'any 2000 dels països baltics i els anomenats "de l'est", que ampliaria els membres de l'UE a mes o menys 24 Estats, amb el que això suposa polícialment, respecte de desequilibris socials, fronteres, visats etc...

Per si aquests problemes fossin pocs, el futur immediat es veu políticament difícil. El Grup de reflexió encapçalat pel Sr. Carlos Westendorp, que ha de preparar la reforma del Tractat de Maastricht ha elaborat un primer informe, que presentara probablement a la reunió informal de responsables de relacions exteriors de primers de setembre de 1995, i quin redactat final es sotmetra a la consideració de la cimera de Madrid de final de la presidència espanyola de la UE (prevista pels dies 15 i 16 de desembre de 1995). En aquest informe, segons ja ha trascendit, la valoració del tercer pilar és molt negativa. Segons informacions periodístiques (La Vanguardia 31 de juliol de 1995, p.5, crònica d'Isidre Ambros) "els judicis han estat devastadors i s'ha posat en dubte si realment l'anomenat 'tercer pilar' (cooperació en Justícia i Interior) del tractat de Maastricht ha funcionat. Alguns països, com Itàlia, plantejen l'oportunitat d'eliminar-lo i de que algunes matèries com asil, immigració, estrangeria, delinqüència i droga es 'comunitaritzin". Aquesta postura suposadament mantinguda per Itàlia es trobaria, cas de confirmar-se la notícia en aquests termes, a mig camí entre la desaparició del "tercer pilar" i la desitjable comunitarització de temes que anirien fins i tot més enllà dels actualment permesos pel sistema de "passera", però podria eliminar de l'espai europeu altres àmbits de la cooperació policial, i especialment el de la cooperació judicial.

ELEMENTS PER A UNES CONCLUSIONS PROVISIONALS

El que hem analitzat fins aquí són els eixos constitutius del que ja podem anomenar l'espai policial europeu. Actualment, aquest espai es troba en una situació delicada, ja que de les properes decisions dels Estats membres en depen la seva consolidació i la configuració final que adquireixi; per això només es pot parlar de conclusions provisionals i no estructurades, de les que si se'n poden treure, però, elements de debat per als propers mesos i anys, que s'apunten sens dubte com a determinants en aquesta matèria.

1.- L'espai policial europeu: una realitat en construcció.

L'itinerari que ha seguit l'espai policial europeu en la seva construcció es, com hem pogut veure i com no podia ser altrament, un trajecte paral·lel al de la construcció de la Unió Europea, i pateix els mateixos problemes que aquesta. Certament, es tracta d'un procés difícil, en la mesura que exigeix la ruptura del concepte clàssic de sobirania, tan arrelat als Estats moderns europeus; ara bé, l'impuls de certs factors com l'economia o la facilitat de transports i de comunicacions, en un espai tan relativament reduït com el de l'Europa del mercat comú, han forçat pràcticament el desenvolupament de la Unió. Aquest procés s'ha dut a terme a partir de la creació d'estructures polítiques sobre les econòmiques preexistents de la Comunitat Econòmica Europea, prenent com a base el propi model de les sobiranes estatals i de l'Estat democràtic de dret clàssic dels estats moderns europeus.

Ara bé, al llarg del procés s'han anat "oblidant" elements imprescindibles, derivats de les pròpies essències de la divisió de poders - base del model estatal -, sacrificats en funció justament de la no ingerència en els estats membres; és el famós "déficit democràtic" de les institucions europees, cada cop més difícil de superar en la mesura que es consolida com un fenomen estructural. El procés de convergència ha seguit ritmes diferents, com ha quedat pales al Tractat de Maastricht, on certes matèries han pogut comunitaritzar-se molt més depressa que d'altres, que han quedat

encara com acords entre Estats com es el cas, justament, dels aspectes de Justícia i Interior.

Malgrat tot, la dinamica marcada, també en el cas dels aspectes de Justícia i de policia, es clarament unionista, si be es cert que fins i tot dins d'aquest ambit podriem parlar de dues velocitats, ja que l'espai policial corre força mes depressa que l'espai judicial, el que a mig termini, en el cas de no corregir-se aquesta tendència, plantejara sens dubte problemes tant de tipus jurídic com de legitimació política de la propia Unió.

L'evolució de l'estructura policial europea, des dels grups aïllats, passant per Trevi, Schengen i Europol, ha transitat per camins que porten cap a la cohesió, la progressiva transparència i la legitimació jurídica, tot i que calgui qüestionar-ne les formes, els ritmes i les reeixides, cosa que repetidament ha fet, amb arguments contundents, el Parlament Europeu.

Si Trevi -nascut d'una voluntat política sense legitimació jurídica clara- va significar el punt de partida nítid i ha mantingut en tot moment el cordó umbilical amb l'actual Europol, no és menys cert que Schengen -producte d'un Acord internacional- ha marcat el camí en molts aspectes, i ha permès assolir millores en el camp de la cooperació i la informàtica que altrament haguessin trigat més. Això ha estat possible gràcies a l'ambient més reduït de l'espai Schengen i a l'hàbil joc diplomàtic de les geometries variables.

En paral·lel respecte d'aquestes estructures, cal no menystenir l'important paper dut a terme pel Consell d'Europa a través de Convenis signats en aquest ambit, especialment en matèries com terrorisme, extradició, aspectes penals i d'execució de condemnes, blanqueig de capitals etc...

La construcció de l'espai policial europeu no és doncs ni lineal ni fruit d'una organització única, si be es pot constatar un progrés constant i un fil conductor intern -policial- i extern en forma d'alibi -els "leit motivs" que s'han brandat per justificar-lo-. És probablement degut a aquestes característiques, i a l'ús de la "geometria variable", que s'han produït tot un seguit de superposicions i de remissions, en temes tan importants com l'asil (remes a l'Acord de Dublin), la lluita contra el narcotràfic (on conviuen l'EDU d'Europol i Schengen), les armes de foc (amb regulació Schengen remesa a una Directiva de la Unió Europea) etc...

Tots aquests elements han permès posar de relleu, en un informe ja esmentat de la Comissió de Libertats Públiques i Afers Interners elaborat per l'eurodiputat Sr. Van Gucht, respecte de l'entrada en vigor dels Convenis de Schengen (PE 202.540), la manca d'objectius i de control: "La cooperació policial i judicial europea està obstaculitzada per una manca de cohesió entre les innombrables iniciatives que, en aquest terreny, s'encasten i es superposen (...) No hi ha objectius precisos fixats de manera democràtica; hi ha una galaxia de grups de treball que guarden el secret sobre els seus resultats, de manera que els uns ignoren el treball dels altres" (punt 5 de l'informe).

Sortosament, com hem vist, el panorama es simplifica i adquireix transparència i cohesió jurídica amb el Tractat de Maastricht. Ara el problema es cada cop menys el de les superposicions, i es desplaça cap a les fonts de legitimació (intergovernamentals o europees) i els instruments de control, tant polítics com judicials d'aquest espai policial europeu.

2.- L'espai policial europeu, entre l'europeïtzació i la intergovernamentalitat.

Aquest serà sens dubte un dels grans dilemes a resoldre durant els propers anys. A partir de dos temes claus, el de la sobirania dels Estats membres de la Unió i sobre tot el del deficit democràtic de les institucions europees, la opció per la intergovernamentalitat adoptada al Tractat de Maastricht ha revifat el vell conflicte entre les institucions. Estats i Consell s'enfronten a la Comissió i al Parlament Europeu, alhora que Parlament i Comissió s'enfronten entre ells.

El problema es, com es pot veure, complex, ja que intervenen diversos factors. Per una banda, trobem l'omnipresent tema de la sobirania, agreujat pel fet que és molt difícil, per no dir impossible traslladar el model institucional dels Estats-nació a la Unió Europea, i el que hi ha és una mala còpia que genera greus deficiències democràtiques. Per altra banda, el conflicte institucional planteja pràcticament una situació de "tots contra tots" pel control de l'espai policial europeu. Finalment, cal considerar l'especificitat de la tasca policial, i les seves necessitats operatives, de suport jurídic clar i garantista i de regulació de l'obtenció i tractament de la informació, eina imprescindible per a tota funció policial.

El primer que cal constatar és el fracàs sistemàtic de qualsevol intent d' europeitzar els temes de Justícia i Interior. Es més, el mateix enfocament pragmàtic de la Comissió l' ha portada a no enfrontar-se a l' evident inclinació intergovernamental de la matèria. Ha estat la mateixa Comissió la que ha fet marxa enrera respecte del que havia manifestat en el seu Llibre Blanc de 1985, sobre la voluntat d' assumir temes com els controls a les fronteres i els resultants de la lliure circulació. És per aquest motiu que no s' ha presentat cap de les vuit normatives anunciades en el seu moment, el que fins i tot va motivar un Recurs del Parlament Europeu contra la Comissió, interposat davant del Tribunal de Justícia de les CC.EE. el 18 de novembre de 1993 (Afer C-445/93; Diari Oficial de les CC.EE. de 4 de gener de 1994). En aquest Recurs, el Parlament sol·licita que el Tribunal "Declari que la Comissió no ha presentat, en contravenció del Tractat i, en particular, dels seus articles 7 A i 155, les propostes necessàries per permetre la realització de la llibertat de circulació de les persones".

De tota manera, el Parlament Europeu sembla haver admès aquesta realitat, i en l' esmentat informe de la Comissió de Llibertats Públiques i Afers Interns pot llegir-se: "Els Estat membres han decantat provisionalment al seu favor la llarga rivalitat amb la Comissió, la posta en funcionament del tercer pilar n' és la prova." Això no vol dir que el Parlament accepti aquesta situació. En un altra Informe de la Comissió de Llibertats Públiques i Afers Interns, elaborat per C. Robles Piquer, s' estableix la ferma voluntat de comunitarització de l' espai de justícia i interior. Així s' especifica ja des de l' inici del document, en els seus Considerands A i B:

"Considerant que en conflicte amb la posició permanentment adoptada pel Parlament Europeu, la cooperació en els camps de justícia i afers interns s' ha mantingut en gran part com a matèria intergovernamental al Tractat de la Unió, amb tots els desavantatges que això implica per a la protecció legal dels individus i la supervisió democràtica per part dels parlaments nacionals i del Parlament Europeu.

Considerant que el Parlament Europeu sempre ha cregut fermament -i reitera aquesta creença en el present document- que els afers relacionats amb l' administració de justícia i els afers interns han de ser considerats com a matèries comunitàries i ser tractades en el marc de la Unió amb

critèris generals que trascendeixin els de la cooperació intergovernamental".

Decidit a esgotar totes les vies, el mateix Parlament Europeu ha expressat també la seva voluntat de participar en els acords internacionals relatius al Títol VI del TUE. Així es manifesta a l'Informe per les llibertats civils i Afers Internacionals, sobre "la participació del Parlament Europeu en acords internacionals amb Estats membres de la Unió sobre cooperació en els camps de justícia i afers interiors", del que fou ponent el senyor Georg Jarzembowski (PE 206.245), on el Parlament:

"Crida al Consell i a la Comissió per que entrin immediatament en negociacions amb el Parlament per a la conclusió d' un acord interinstitucional sobre la participació del Parlament Europeu en els acords internacionals amb els Estats Membres pel que es refereix al Títol VI del Tractat de la Unió Europea." (Punt 1 de les conclusions als Considerands). El mateix Parlament estableix (al punt 2 del dit text) un seguit d' elements que hauria de contenir un tractat d' aquestes característiques, on destaquen els punts dedicats a les notificacions i a les garanties de participació directa del Parlament en la presa de decisions.

Al mateix informe, el Parlament reclama posar Europol sota el control de la Comissió, i a la Comissió mateixa sota el control del Parlament, fent una Crida:

"al Consell i a la Comissió:

a) A situar l' oficina de Policia Europea (Europol) sota la responsabilitat executiva de la Comissió pel que fa a la supervisió judicial i tècnica.

b) A concedir al Parlament Europeu el poder de control sobre la Comissió en aquesta matèria."

Podem doncs afirmar que el Parlament Europeu està buscant-se un espai. La Comissió de Llibertats Públiques i Afers Interiors ha decidit, dins les limitacions que li imposa l' actual marc, crear-se ja ella mateixa un espai que li permet, com assenyala Piñanes (1994, p. 25):

. Organitzar contactes entre la presidència del Consell i les Comissions parlamentàries

. Organitzar Plens semestralis sobre l' aplicació del Títol VI.

. Exercir el dret a la investigació i usar el defensor del poble de la U.E.

. Utilitzar l'art. 133 B del T.U.E. que atorga al Parlament el dret de sol·licitar a la Comissió, per majoria de vots, que presenti les propostes oportunes sobre qualsevol afer que requereixi l'elaboració d'un acte comunitari per a l'aplicació del T.U.E.

. Establir contactes i consultes permanents amb els Parlaments nacionals i les seves comissions competents.

En el pol oposat a la postura comunitaritzadora del Parlament, podem trobar les tesis angleses. Les crítiques provinents de les institucions d'aquest Estat tendeixen a remarcar, interessadament, les insuficiències de la Unió. Per exemple, la Cambra dels Lords, en el seu període de sessions de 1992-93 aprova un Informe del seu Comitè per a les Comunitats Europees, entre quines conclusions podem llegir:

"Desitjem que quan el Tractat sigui elevat a revisió el 1997 sigui plenament reconegut que el progrés cap a l'harmonització de les polítiques en el camp de la justícia i els afers d'interior requereix un sistema obert i transparent de política i elaboració de lleis, amb un ordenat i regular sistema de responsabilitat de les institucions parlamentàries i dels mecanismes de dirimir resolucions a través d'un procés judicial. Jutjat sota aquests patrons, els arranjaments proposats en el Títol VI són força més limitats que el que es requereix."

Aquesta crítica, com es pot fàcilment observar, no es positiva com la del Parlament Europeu, sino completament negativa i interessada, i pretén posar un pal més a les rodes del procés de desenvolupament de la Unió Europea.

3.- L'espai policial europeu i l'espai judicial: dos espais asimètrics.

Fins i tot atenint-nos a una òptica estrictament policial, el desenvolupament d'un àmbit penal (Grasso, G. 1993) i d'un espai judicial constitueixen elements imprescindibles de l'espai europeu. Un espai policial sense un espai judicial que el cobreixi significa, en el "millor" dels cassos, l'existència d'un aparell policial sota el control exclusiu d'un poder executiu sense límits; i en el "pitjor" dels cassos, l'inexistència de control sobre aquesta policia. Obviament, cap de les dues solucions pertany a l'àmbit de la democràcia.

El problema remet, en bona mesura, a l'objecte de la conclusió anterior, es a dir al del deficit democràtic de l'Unió Europea, però enfocat

d'una altra manera: sense un espai judicial europeu no es pot parlar d'un veritable control de l'espai policial. El control de les jurisdiccions estatals es del tot insuficient, i ho anira essent mes a mesura que es comunitaritzin determinats aspectes o arees, i els lloables esforços del Tribunal de Justicia europeu son del tot insuficients, en haver d'esgarrapar practicamente cada mil·límetre del seu ambit jurisdiccional en aquesta materia. De fet, es pot considerar que el desenvolupament accelerat d'un espai policial europeu, deixant enrera l'espai judicial i encara mes l'espai juridic (elaboracio de normativa penal europea), constitueix una prova mes de les dissimetries de la U.E. i un aprofundiment del deficit democratic de la Unió Europea.

Aquests problemes es reflecteixen a la practica en un seguit de situacions que demanen respostes immediates per part de la U.E.:

a) Existeixen serioses dificultats per inquibir temes relativament nous, com el frau a la comunitat. Com ha escrit un dels autors que mes i millor han treballat el tema: "La lluita contra el frau a la Comunitat Europea i l'efectiva aplicació de la legislació comunitaria suposa la cooperació a nivell comunitari entre les agencies nacionals competents. No sempre és clar si la cooperació entre aquestes agencies concerneix afers administratius o penals. És així que la majoria d'aquestes agencies tenen poders investigatius que son exercits sota la supervisió o la direcció del Ministeri Fiscal" (Vervaele, J. 1992, p. 53). Ara be, de fet, les normatives passen cada dia mes per la U.E. i "la C.E. (avui U.E.) sense autoritat en afers criminals, es dependent de les legislacions nacionals i les seves practiques d'aplicació" (ib.id. p. 183). Cal remarcar que aquest fenomen s'esdevé amb quicòm que es element específic d'aplicació comunitaria, com el control del frau.

Com es facil de veure, fer dependre aquest i altres aspectes de forta relevancia penal o fins i tot administrativa dels Estats membres significa deixar totalment desarmada a la U.E. en aquest terreny, que cada dia anira cobrant major importancia. Com diu D. Sindlinger: "L'augment de les interdependencies internacionals de la criminalitat, que es previsible, exigeix una millora i simplificació de la cooperació en l'ajuda mutua judicial -la policia ens hi ha precedit de llarg-" (1991, p.37)

b) El TJCEE es del tot insuficient, en la seva configuració actual, per fer front al problema. Malgrat els esforços del Tribunal de Justicia per

assolir competències més enllà de l' àmbit econòmic, el cert és que s' ha avançat ben poc. Certament el TJCEE ja va assumir des de la dècada dels anys '70 -en Sentències com Stauder 12/11/69; Internationale Handelsgesellschaft 17/12/70; Nold 14/5/74 o Haner 13/12/79- el paper de protector del respecte dels drets fonamentals a la Comunitat, per entendre que aquests drets integren l' ordenament comunitari, no perquè formin part del dret constitucional dels Estats membres. D' aquesta manera, el Tribunal integra la protecció dels drets fonamentals a l' ordenament jurídic comunitari, el que ja fou finalment assumit per la Comunitat a l' Acta Única. Tot i així, ja hem vist les reticències d' alguns estats, com el Regne Unit, a sotmetre's a aquesta jurisdicció, el que de fet constitueix ara per ara una de les causes de bloqueig de Europa.

En l' actualitat, el TJCEE, pel que fa al tercer pilar del TUE, només té competència en matèria d' aplicació dels articles 100 C i K 9, i en aquells cassos en que els acords li donin expressament un paper, en virtut de l' apartat 2 C de l' article K 3. La intergovernamentalitat dels afers d' interior al TUE fa que el competent sigui el jutge nacional, que no obstant no pot actuar fora de la seva pròpia jurisdicció nacional. Aquesta paradoxa, perfectament assenyalada per Piñanes (1994, p. 27) fa exclamar a aquest autor: "Quines garanties existeixen, aleshores per al control judicial unificador de la interpretació i aplicació de les decisions i normatives que surgen fora del marc comunitari, tan aviat com, d' una manera o d' una altra, passen a ser considerades com a dret?. Sembla clar que existiria un buit legal del que només se' n pendrà plena consciència quan en els Estats membres comencin a sorgir interpretacions i aplicacions divergents i fins i tot contradictòries en les normatives intergovernamentals". De fet, l' advertència comença ja a pendre cos, car els Estats interpreten acords i tractats, com ara el Conveni d' aplicació de Schengen de molt diversa manera (especialment França i el Regne Unit) sense que existeixi cap mena de jurisdicció competent per resoldre els problemes que això genera.

Com diu J. Gimenez "Avui per avui, en matèria judicial, caldria residenciar com a situació de fet la col·laboració judicial a l' àmbit intergovernamental, és per això que avui no existeix realment un poder judicial europeu. Existeix el Tribunal de Luxemburg, existeix el jutjat de Primera Instància que, evidentment, segons la meua manera de veure tenen una vocació importantíssima de cara a la creació d' un veritable Poder

Judicial Europeu, però cal avançar, en trasvasar, en comunitaritzar -si se'n permet aquest neologisme- determinades matèries que són d'una indubtable transcendència: dret d'asil, immigració, narcotrafic, defraudació, cooperació judicial i el tema de l'"Europol" (Gimenez, J., 1994, p.585).

c) El ciutadà es troba desprotegit. La cooperació judicial i policial en matèria penal comportarà, ben segur, un increment de la necessitat d'assistència jurídica a determinats subjectes, com per exemple als estrangers assenyalats com a "no admissibles", o als sospitosos i encausats; i per tant caldria començar a pensar de manera immediata en bastir un marc de garanties d'assistència jurídica. Ara per ara, a la normativa europea, la defensa d'aquests encausats es troba en clara inferioritat de condicions. Respecte d'aquest problema s'han pronunciat tant el Parlament Europeu (Informe de l'Eurodiputat Van Ootrike de la Comissió de Llibertats Públiques i Afers Interners ja esmentat -PE 202.540-) com el *Conseil de Barreaux* europeus, però el problema segueix pendent, i cal anar més enllà. Com assenyala D. Beltran, "No podem tenir ni construir un espai judicial europeu si no es genera prèviament l'Estatut de la Ciutadania Europea; Estatut previst al Tractat de Maastricht" (Beltran, D. 1994, p.580).

d) El TUE necessita reduir deficit democràtic; el TJCEE necessita trobar un espai jurisdiccional i el ciutadà necessita garanties. Probablement, una de les solucions -no forçosament la única- per reduir la distància i l'assimetria entre els espais policial i judicial a l'UE passaria per dotar de contingut i jurisdicció a la Cort europea i elaborar normativa penal comunitària. El Parlament Europeu ja s'ha pronunciat, quan: "Urgeix que, en interès d'una millor protecció legal, la Cort de Justícia sigui declarada responsable per a l'administració de justícia en el relatiu a la interpretació del Títol VI i pel que fa a la validesa i interpretació de les posicions conjuntes, acció i decisions referents a l'article K 3 (2) (a) i (b); fa una crida per un acord internacional entre els dotze Estats Membres que declari l'art. 177 del Tractat de l'EEC com aplicable a les accions desenvolupades per les institucions de la Unió en el context del Títol VI" (punt 13 de les Conclusions als Considerands de l'Informe ja esmentat de la Comissió de Llibertats Públiques i Afers Interners elaborades per l'eurodiputat Sr. Robles Fiquer -PE 204.587-). En el mateix sentit, la Comissió d'Afers Institucionals del Parlament Europeu ha dit que "Finalment, els propòsits d'estendre la jurisdicció de la Cort Europea de

Justícia a la cooperació en justícia i afers d'interior està plenament en línia amb el proposat pel Comitè d'Afers Institucionals, en l'Informe Rothley sobre el paper de la Cort de Justícia" (resposta epistolar de M. Oreja -President de la Comissió- a l'escrit anteriorment citat de la Comissió de Llibertats Públiques i Afers Interiors).

En resum, pel que fa a aquest punt de l'assimetria entre els espais policial i judicial a l'europa del TUE, cal assenyalar la urgent necessitat de definir un àmbit jurisdiccional paral·lel al policial, que pugui servir d'element de control i garantia, seguint esquemes democràtics, i que vingui acompanyat de mesures jurídico-penals europees i de les corresponents garanties per als ciutadans.

4.- L'espai policial europeu com a marc del conflicte entre llibertats i eficàcia.

El desenvolupament, al si de la UE, d'un espai policial, és quelcom necessari però avui per avui desproporcionat respecte de l'insuficient desplegament d'instàncies de control (judicials) i d'ordenació (normativa penal) al mateix àmbit europeu. Aquest abisme que tot just comença a obrir-se, es veu afavorit per la manca de voluntat que demostren alguns Estats membres de la UE respecte d'aquestes qüestions, en temer la pèrdua de control estatal en els afers de justícia i d'interior, en favor de la seva comunitarització.

Un element clau del desenvolupament de l'espai policial, ha estat l'afavoriment de la lliure circulació de persones previst a l'Acta Única Europea, document que reforça els arguments dels qui demanaven més poder i llibertat d'acció policial a nivell transnacional. La por provocada per la capacitat de lliure circulació de les persones a l'espai europeu retarda l'exercici efectiu d'aquest dret durant anys, fins el punt que algú ironitzà que les úniques persones que gaudien de veritable llibertat de circulació eren els morts, quins tants si que podien circular lliurement per l'Europa comunitària per ser enterrats a un o altra país.

La por a la lliure circulació motiva les anomenades "mesures compensatòries" a la lliure circulació, que venien a reforçar les ja vigents mesures de seguretat establertes per fer front a l'existència prèvia del que hem anomenat "leit motivs" de la seguretat a Europa, centrats en el trinomi "terrorisme, droga, lliure circulació".

Un cop més, es el Parlament Europeu la institució que ha denunciat l'ús d'aquests "temes", tot rebutjant-los: "La criminalitat, el terrorisme, la droga, els estrangers il·legals i els peticionaris d'asil venen sempre citats d'un tret quan es tracta de subratllar la importància de la cooperació policial. Aquesta tendència populista i aquesta manca de serenitat són deplorables. A més, ja fa força temps que les barreres ja no constitueixen instruments de lluita contra la gran criminalitat internacional. Invocar la supressió dels controls a les fronteres per legitimar les àmplies mesures compensatòries constitueix des d'aleshores un argument fàcil." (punt 4 apartat III, Observacions connexes de l'Informe ja esmentat de la Comissió de Llibertats Públiques i Afers Interiors elaborat pel Sr. Van Ootrike -PE 202.540-).

De tota manera, quan s'introdueix en aquesta temàtica la figura i les necessitats i drets dels ciutadans, apareix clarament en el raonament un ja vell debat que ha tingut un ampli ressò a nivell dels estats de la UE. Es tracta de la discussió entre drets i llibertats i eficàcia policial.

La progressiva implantació, en el constitucionalisme modern, dels catàlegs de drets i llibertats i la lluita per la seva tutela efectiva, així com els avenços en matèria de drets humans en el marc internacional, han generat un enfrontament cada cop més gran entre l'aprofundiment d'aquests drets i llibertats i la seva conservació/protecció. Això s'ha traduït en dos falsos binomis en els que l'aparell policial juga un paper preponderant, i que poden reflectir-se en les contraposicions: llibertat-seguretat; garanties-eficàcia.

La confrontació s'argumenta, sintèticament, de la següent manera: si es vol gaudir de les llibertats, cal assegurar que aquestes no seran pertorbades. Llibertats i seguretat són dos plats de la mateixa balança, que exigeixen un equilibri; justament per això és precis sacrificar part de les llibertats per a la seva pròpia seguretat. A més, i com a corolari de la primera proposició, per a garantir el gaudi de les llibertats cal que la seva protecció sigui eficaç, motiu pel qual cal dotar als encarregats de la protecció amb els mitjans d'actuació suficients (eficàcies), fins i tot si amb això s'afecten alguns dels drets i llibertats. Per dir-ho amb paraules de M. Masse: "Reforçament i coordinació dels controls a les fronteres exteriors, increment dels mitjans de la policia i de la justícia, són efectivament el preu a pagar" (1992, p.373).

Un discurs d'aquestes característiques, barreja elements de veritat amb fallàcies, i substancialment oblidada dos principis fonamentals de les democràcies modernes:

a) Que només les llibertats constitueixen drets fonamentals, mentre que la seguretat no és més (ni menys) que una condició necessària per a la seva plena realització, però que mai pot constituir un dret comparable (ni molt menys encara oposable) a les llibertats. Caure en l'error d'atorgar el mateix rang a les llibertats i a la seguretat ens situa a un pas de poder argumentar que, en certs moments o en determinades circumstàncies es pot primar el "valor" seguretat front al valor llibertat.

b) El concepte d'eficàcia no pot desvincular-se del d'eficiència. Una eficàcia fonamentada en l'increment dels mateixos mètodes que es demostren ineficaços (més del mateix) significa endurir l'ineficàcia; i per altra banda, el cost de les garanties en favor de l'eficàcia va contra tota idea d'eficiència, ja que el "preu a pagar", el cost, és totalment excessiu - impagable per definició en una democràcia- en relació a l'objectiu pretès.

En síntesi, cap mesura compensatòria, cap mecanisme de reforçament de l'eficàcia de l'espai policial europeu, pot contraposar-se als drets dels ciutadans de la UE, que haurien d'estar recollits en un text constitucional de la Unió. En tot cas, i a nivell sempre de subordinació, les mesures policials haurien d'estar al servei de les garanties del compliment efectiu dels esmentats drets i llibertats. A manca d'un text constitucional europeu, les Declaracions Internacionals i Convenis sobre Drets Humans hauran de considerar-se de plena i directa aplicació. Altrament la UE cauria en el parany de contondre una Europa forta amb una Europa-fortalesa, d'impossible accés pels foranis, però preso de luxe pels "interns", i com diu J.C. Monet (1993, p.298) "Si importa que l'Europa de la lliure circulació no sigui l'Europa de les inseguretats agreujades, no és menys essencial que l'Europa dels policies no es faci contra l'Europa dels ciutadans".

El risc principal del que s'ha anomenat la "Europa-fortalesa" rau en l'aparició d'un desenvolupament policial incontrolat o mal controlat, a partir del creixement desmesurat d'un corporativisme burocratitzador fundat bàsicament en criteris d'eficàcia. Una situació així convertiria l'espai policial europeu en quelcom endogàmic, amb les seves pròpies dinàmiques i un alt grau d'informació i de mobilitat. El resultat seria la impossibilitat del control democràtic i l'enfortiment d'un àmbit

corporativista i en gran mesura independent tant de les institucions europees com dels estats.

Fero la responsabilitat d'aquest proces, si acaba així, no s'haurà de buscar en l'entorn policial exclusivament, ni en el desenvolupament d'un espai policial, objectivament necessari en el marc de l'UE. Gran part de la responsabilitat pertocara a aquells estats que, incapaços de plantejar-se escenaris a mig i llarg termini, estan impeditint els processos de comunitarització, estan retardant l'aparició d'un espai judicial europeu, i estan construint un espai policial afectat per un seguit de paradoxes i contradiccions no gens beneficioses. El tecnicisme i "eficacisme" propugnats per determinats grups (tant policials com polítics) i les reticències de diversos Estats membres, han impedit una reflexió general a partir d'una visió global de la problemàtica, el que pot afavorir la creació de *tumors securitaris* amb el risc de cancerigenar tota l'estructura (Recasens, A., 1992).

El desenvolupament excessivament ràpid, descontrolat i inconnex del ja existent àmbit de la seguretat interior europea, respecte d'un aparell judicial en el mateix marc, podria comportar, si es confirmés, seriosos problemes de "policialització" que trencarien amb la idea d'una Europa de i per als ciutadans (Duverger, M.; 1994), que podrien veure les seves llibertats i garanties segrestades en nom de la seva seguretat. Aquesta situació pot perjudicar greument l'aparició d'un veritable aparell policial europeu dependent de les institucions polítiques i judicials, que garanteixi els espais de llibertat a través de l'instrument de la seguretat, tot responant als imprescindibles i irrenunciables paràmetres democràtics.

Haver de pensar en el possible risc d'una Europa-fortalesa reflecteix justament el problema de fons de la crisi del concepte de sobirania. La indecisió entre la primàcia estatal i la de les institucions europees està deixant l'espai suficient pel naixement i desenvolupament de burocràcies autònomes, una de les quals podria arribar a ser la policial. L'altra cara de la moneda seria la d'una estructura policial europea embrionària, mantinguda en estat fetal per la manca de voluntat dels Estats membres de deixació de sobirania en aquest terreny. Ambdues situacions crearien *tumors securitaris*, ambdues solucions són dolentes pel futur de la UE, que reclama solucions valentes, comunitaritzadores i sobre tot sinceres per part dels Estats membres, que tenen a més el deure i la obligació de comptar amb la

opinio dels seus ciutadans a l' hora de planificar estratègies i polítiques de seguretat. Altrament potser tindrem una Europa segura, impermeabilitzada i forta, pero potser no valdra la pena de viure-hi.

BIBLIOGRAFIA

- Alderson, J. (1984): Les droits de l'homme et la police. Strasbourg, Conseil d' Europa. Existeix reedició en castellà/basc, 1992, edicions del Consejo europeo.
- Anderson, M. (1989): Policing the World. Interpol and the politics of International Police Co-operation. Oxford, Clarendon Press.
- Anderson, M. (1994): "The agenda for police cooperation" a Anderson/Den Boer -eds- Policing Across National Boundaries. Londres/Nova York, Pinter Publishers.
- Barroso, C.G. (1982): Interpol y el procedimiento de extradición. Madrid.
- Beltran, D. (1994): Ponencia en el volum col·lectiu Espacio judicial y policial europeo. Euskadi, Fundacion Sabino Arana.
- Benyon, J. i altres (1994): Police Co-operation in Europe: An Investigation. Leicester, University of Leicester, Center for the Study of Public Order (1a ed. 1993)
- Bergallí, R. (1988): Introducció a Serna, J. Presos y pobres en la España del S. XIX. Barcelona, P.P.U. (col. Sociedad-Estado).
- Bergallí, R. (1989): "El control penai en el marco de la sociologia jurídica" a Bergallí, R. -coord.- El Derecho y sus realidades. Investigación y enseñanza de la sociologia jurídica. Barcelona, P.P.U. (col. Sociedad-Estado).
- Bigo, D. (1992): L'Europe des polices et de la securite interieure. Paris, ed. Complexe.
- Bodin, J. (1992): Los seis libros de la Republica. Madrid, Tecnos.

- Bolten, J.J. (1991): "From Schengen to Dublin: The new frontiers on refugee law" a Meijers, H.; Bolten, J.J.; Cruz, A. i altres -eds.- Schengen: Internationalisation of central Chapters of the Law on Aliens, Refugees, Privacy, Security and the police. Holanda, Dewenter, Kluwer.
- Bossard, A. (1983): "Las funciones policiales" a Rico, J.M. -comp.- Policia y Sociedad democratica. Madrid, Alianza ed.
- Bresler, F. (1992): Interpol. Ed. Sinclair-Stevens.
- Bunyan, T. (1993): "Secret Europe" a Bunyan, T. -ed.- Statewatching the new Europe. A handbook on the european State. Londres, Statewatch.
- Casamayor (1973): La Police. Paris, Gallimard.
- Casares, J. (1988): Diccionario ideológico de la lengua española. Barcelona, ed. Gustavo Gili (2ª ed.)
- Consejo General del Poder Judicial (1989): Estudios de Derecho Comunitario Europeo. Madrid, C.G.P.J.
- Conseil Europeu (1992): veg. Alderson, J. (1984)
- Consejo de Europa (1977): Committee on Crime Problems. Activities in the field of crime problems 1956-1976. Strasbourg.
- Delamare, N. (1705): Traite de la Police. Amsterdam.
- De Miguel, J. (1992): "La Cooperacion Judicial en los Pactos de Schengen" a la Revista "Noticias/C.E.E.", nº 90, juliol.
- Den Boer, M. (1994): "The quest for European policing: rhetoric and justification in a disorderly debate" a Anderson, M./Den Boer, M. -eds.- Policing Across National Boundaries. Londres, Nova York, Pinter publishers.
- Duverger, M. (1994): Europa de los Homores. Madrid, Alianza.

- Emsley, C. (1983): Policing and its Context 1750-1870. Londres, Macmillan Press Ltd.
- Fijnaut, C. (1991): "Police co-operation within western Europe" a Heindensoon, F. i Farrell, M. -eds.- Crime in Europe. Londres, Routledge.
- Fijnaut, C. (1993): "Action de police internationale en Europe: etat des lieux et perspectives" a Systemes de police compares et cooperation. Paris, IHESI, vol. I.
- Fooner, M. (1973): Interpol: inside Story of the International Crime Fighting Organization. Chicago.
- Fooner, M. (1985): A guide to Interpol. U.S. Departement of Justice, National Institute of Justice, Research Departement.
- Fooner, M. (1989): Interpol: Issues in World Crime. New York, Plenum House.
- Foucault, M. (1990): "*Omnes et singulatim* hacia una critica de la razon politica" a La vida de los hombres infames. Madrid, ed. la Piqueta.
- Generalitat de Catalunya (1983): L' Etica de la Policia. Declaracions internacionals. -Comp.- J. Curbet. Barcelona, Generalitat de Catalunya, Departament de Governació.
- Gimenez, J. (1994): Ponencia en el volum collectiu Espacio judicial y policial europeo. Euskadi, Fundación Sabino Arana.
- Gleizal, J.J. (1985): Le desordre policier. Paris, P.U.F.
- Gleizal, J.J. i altres (1993): La police. Le cas des democraties occidentales. Paris, P.U.F.
- Goma, J.J. (1992): "Dimensiones de la Europa sin fronteras" a Curso para la formacion de instructores. Los controles fronterizos en el territorio Schengen. Madrid, Direccion General de la Policia.

- Gonzalez Ruiz, S. y otros (1994): Seguridad publica en México. México, U.N.A.M.
- Grasso, G. (1993): Comunidades europeas y derecho penal. Eds. de la Universidad de Castilla-la Mancha/Oficina de publicaciones de las Comunidades Europeas.
- Grellsamer, L. (1986): Interpol, le siege du soupçon. Paris, Alain Moreau.
- Gueguen, D. (1993): Guia de la Comunidad Europea despues de Maastricht. Barcelona, Bosch ed.
- Hellingman, K. -red.- (1993): Europa in de steigers: van Gemeenschap tot Unie. Holanda, Kluwer.
- Herrero, C. (1992): Los delitos economicos. Madrid, Ministerio del Interior, Secretaria General Técnica.
- Humboldt, L. Von (1988): Los límites de la acción del Estado. Madrid, Tecnos.
- Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Interieure -IHESI- (1992): Polices d'Europe. Paris, IHESI/L' Harmattan.
- IHESI (1993): Systemes de police compares et cooperation. Paris, IHESI, Les Cahiers de la Sécurité Interieure (2 vols.).
- Isaac, G. (1993): Manual de Derecho Comunitario General. Barcelona, Ariel s.a. (2ª reimp. versio original de 1983)
- Journes, C. (1988): "Pour une Science Politique de la police" a Journes, C. -dir.- Police et Politique. Lyon, Presses Universitaires.
- Kelsen, H. (1934): Compendio de Teoria General del Estado. Barcelona, Bosch ed. (2ª ed.)

- Kelsen, H. (1949): Teoría General del Derecho y del Estado. México, Imprenta Universitaria.
- Laront, H. i Meyer, Ph. (1980): Le nouvel ordre gendarmique. Paris, ed. du Seuil.
- Larnaude, F. i Roux, J.A. -eds.- (1926): Premier Congrès de Police Judiciaire Internationale (Monaco 1914). Actes du Congrès. Paris, G. Godde.
- Le Clere, M. (1973): Histoire de la Police. Paris, P.U.F. (1ª ed. 1947)
- López Garrido, D. (1982): La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista. Barcelona, Critica-Grijalbo.
- López Garrido, D. (1992): El Tratado de Maastricht. (Comentarios i compilació). Madrid, Eurojuris.
- Loubet del Bayle, J.L. (1992): La police. Approche socio-politique. Paris, Montchrestien.
- Mariño, F.M. -ed- (1995): El Tratado de la Unión Europea. Madrid, Ministerio de Justicia e Interior-Secretaría General Técnica.
- Masse, M. (1992): "L' espace Schengen I.- Textes et contexte, figures de l' integration dans l' Europe communautaire" a Revue de science criminelle, nº 2, avril-juin.
- Melossi, D. (1992): El Estado del Control Social. México, Siglo XXI.
- Ministerio del Interior (1990): Las Comunidades europeas y el Ministerio del Interior: normativa referente a sus competencias. Madrid, Ministerio del Interior, Secretaría General técnica.
- Monet, J.-C. (1993): Polices et sociétés en Europe. Paris, La Documentation Française.

- Muñoz Machado, S. (1993): La Unión Europea y las mutaciones del Estado. Madrid, Alianza Editorial.
- Nieto, A. (1976): "Algunas precisiones sobre el concepto de policía" a Revista de Administración Pública nº 81 pp. 65 a 75.
- Ortiz-Arce, A. (1995): "La Unión Europea y la protección de la vida" a Cuadernos de la Guardia Civil, nº 12.
- Ortiz-Arce, A. i García López, J. (1995): "La cooperación en los ámbitos de la Justicia y de los asuntos de Interior (El Título VI del Tratado de la Unión Europea)" a Mariño F.M. (ed.), El Tratado de la Unión Europea, Madrid, Ministerio de Justicia e Interior.
- Parlament Europeu:
 - * Deuxième Rapport de la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures (1992): "Sur l'entrée en vigueur des conventions de Schengen." Rapporteur M. Lode Van Outrive. PE 202.540 (5 novembre).
 - * Report of the Committee on Civil Liberties and Internal Affairs (1993): "on cooperation in the field of justice and internal affairs under the Treaty on European Union (Title VI and other provisions)." Rapporteur Mr. Carlos Robles Piquer. PE 204.587 (1 july).
 - * Report of the Committee on Civil Liberties and Internal Affairs (1993): "on participation by the European Parliament in international agreements by the Member States and the Union on cooperation in the fields of justice and home affairs." Rapporteur Mr. Georg Jarzembowski. PE 206.245 (21 december).
- Favarini, M. i Melossi, D. (1980): Cárcel y fábrica. México, Siglo XXI.
- Piñanes, J. (1994): "Los asuntos de Interior en la Unión Europea: Cooperación Intergubernamental y Comunitarización" a Revista Documentacio, nº 5, enero-abril. Ministerio del Interior, Secretaria General Técnica.
- Recasens, A. (1989): Policia y control social: problemas de construcción y definición jurídica y social. Tesis doctoral, inédita.

- Recasens, A. (1992): "Maastricht i l' espai policial europeu" a la revista Món Jurídic, nº 105, desembre.
- Recasens, A. (1993): "El desenvolupament de l' aparell policial com a instrument de control social" a la revista Acacia, Barcelona, Publicacions de la Universitat de Barcelona.
- Recasens, A. (1994): "Violencia policial y Seguridad Ciudadana" a Imágenes del Control Social. Argentina, Universidad Nacional del Litoral.
- Reiss, A. (1983): "Policia y Comunidad" a Policia y Sociedad Democrática. Madrid, Alianza Editorial.
- Robert, Ph. i Sack, F. (1994): Normes et deviances en Europe. Un débat est-ouest. Paris, L' Harmattan.
- Roberts, C. (1995): "Unidad Antidrogas de Europol" a Revista "Focus" nº 4, agost 1994, citat per la Revista "Ciencia Policial" nº 28, gener-febrer 1995.
- Salomon, J.C. (1993): "Conférence donnée a l' Academie de Police de Chypre, lors d' un Séminaire sur la coopération policière en Europe les 20-21-22 avril 1993". Mecanografiat.
- Sicot, M. (1961): A la barre de l' Interpol. Paris, Productions de Paris.
- Sindlinger, D. (1991): "Nécessités et problèmes de la coopération des juridictions pénales dans la Communauté Européenne" a Justice, Police Judiciaire et Europe. Lyon, eds. Lacassagne.
- Storbeck, J. (1993): "La coopération des polices en Europe." a IHESI, Systèmes de police comparés et coopération. Paris, Les Cahiers de la Sécurité Interieure (Cit.).
- Sullivan, J.L. (1966): Introduction to police science. Mac Graw Hill.

- Szabo, D. -director- (1974): Police, culture et société. Montreal, Presses Universitaires de Montreal.
- Vervaele, J.A.E. (1992): Fraud against the Community. The need for European Fraud Legislation. Holanda, Kluwer.
- Villegas, J. (1991): "El Acuerdo de Schengen y la libre circulación de personas en la Comunidad Económica Europea" a Boletín de Documentación, Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica, nº 125, julio-septiembre.
- Walker Neil (1991): "The United Kingdom police and European Cooperation" a la publicació/revista A system of European Police Cooperation in 1992.
- Weber, M. (1987): Economía y Sociedad. México, Fondo de Cultura Económica (1ª ed. Anglesa, 1922).
- Wiewiorka, M. (1990): "Mouvements terroristes et action antiterroriste: l'expérience française" a IHESI, Les cahiers de la sécurité intérieure, vol. 1, nº 1, avril-juin 1990.