

## **APLICACIÓN PRÁCTICA DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN (PESC) Y DE LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA (PESD)**

**Fernando Ruiz Domínguez (\*)**

---

### **1- Preámbulo:**

A lo largo del presente trabajo iremos viendo algunos de los órganos, estructuras, instrumentos, etc. en los que la Unión Europea se apoya en aras de la consecución de los objetivos definidos en la PESC y en la PESD.

He pretendido realizar un acercamiento somero del lector, a los aspectos más básicos de la seguridad práctica, en cuanto al territorio, nacionalidad, y actividad, citándose de esta manera casi siempre a modo de ejemplo aquellos elementos que pudieran resultar más familiares a una persona no avezada en los mismos.

### **2- Estructuras:**

#### **2-1. Escuela Europea de Seguridad y Defensa (EESD).**

La EESD se crea gracias a la Acción Común 2005/575/PESC del Consejo, de 18 de julio de 2005 y se enmarca dentro de los objetivos de la política de formación coordinada de la UE en cuanto a la PESD se refiere, cuyo origen se sitúa en el Consejo Europeo de Salónica de 2003.

Esta escuela europea está organizada en una red de instituciones nacionales especializadas en materia de política de seguridad y defensa, siendo estas del tipo academias, escuelas o institutos, por lo que de esta manera se incluye el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE al que posteriormente me referiré.

En cuanto a la actividad formativa llevada a cabo por la EESD, esta imparte cursos a nivel estratégico siendo estos de dos tipos: Uno de alto nivel y otro de orientación.

---

(\*) Licenciado en Derecho | Subinspector del Cuerpo Nacional de Policía (España) | Former European Union Police Mission - State Investigation and Protection Agency Adviser (Crime Investigation Department). E-mail: [fernando2901a@gmail.com](mailto:fernando2901a@gmail.com)

Los participantes en estas actividades deben ser tanto personal civil como militar que estén relacionados con aspectos estratégicos relativos a la PESD. Además se permite el acceso a los nacionales de los Estados miembros así como a los de aquellos países que estén en proceso de adhesión a la UE, o sean candidatos a hacerlo, llegando incluso en determinadas ocasiones a terceros países que no cumplan estos requisitos mencionados.

La EESD se organiza en forma de red y el órgano de la dirección y coordinación de la actividad formativa está en manos del comité director. La calidad formativa queda garantizada por medio del consejo académico ejecutivo.

El sistema de financiación de la EESD es a título individual, por lo que cada país asume absolutamente todos los gastos que ello genere, desde salarios a dietas o cualquier desembolso que esté relacionado directamente con la misma y sus actividades.

En la Decisión 2001/264/CE del Consejo publicada en el Diario Oficial L 101 de 11-04-01 aparece el reglamento interno del Consejo, el cual define cuales son los principios básicos y las normas de seguridad mínimas que los Estados miembros y las instituciones comunitarias deben cumplir al objeto de garantizar la seguridad y protección común. De esta manera y como no puede ser de otra forma, dicho reglamento se aplica a las actividades formativas de la EESD.

## **2-2. Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea (IES).**

Se creó en 2002 en base la Acción común del Consejo de 20-07-01 (DO L 200, de 25-07-01) al objeto de fomentar una cultura europea común de seguridad entre otros aspectos.

Su importancia radica en que en el mismo se analizan datos y se formulan recomendaciones que posteriormente sirven para la aplicación de políticas de la UE.

El IES no representa a ningún estado miembro y no está interesado en la defensa de intereses nacionales particulares centrándose su actividad en la organización de la investigación y el debate de los aspectos más importantes que afectan a la seguridad y defensa de la UE, para lo cual se efectúan contactos con países de Europa, Estados Unidos y Canadá.

La actividad del IES se centra en aspectos tales como la reunión de expertos, responsables, académicos y cualquier profesional capacitado para el análisis de las cuestiones relativas a la defensa, siendo el destino concreto de su trabajo el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y el Consejo de Ministros de la Unión Europea.

### **2.3. Centro de Satélites de la Unión Europea (CSUE)**

Se creó en 2002 en base a la Acción común del Consejo de 20-07-01 (DO L 200, de 25-07-01). Es una Agencia del Consejo de la Unión Europea que se dedica a producir y explotar los datos que surgen tras el análisis de las imágenes de observación de la tierra obtenidas mediante satélites.

Su importancia radica en que con su actividad se secunda la toma de decisiones de la UE, dentro del marco de desarrollo práctico de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

La ubicación física de la sede del CSUE se encuentra en Torrejón de Ardoz, dentro de la Comunidad Autónoma de Madrid (España).

El CSUE está dirigido operativamente por el Secretario General del Consejo de la UE, y sometido a la supervisión política del Comité Político y de Seguridad de dicho órgano.

#### **3- Mecanismos:**

El reglamento CE número 381/2001 del Consejo de fecha 26-02-01, por el que se crea un mecanismo de reacción rápida, el cual fue publicado en el Diario Oficial L 57 de 27-02-01 es por el que se busca responder de manera rápida, elástica a la par que eficaz en todo momento, a las situaciones de amenazas de crisis, crisis ya declarada o de emergencia.

Este mecanismo viene a paliar en gran medida el problema básico que se tenía en este tipo de situaciones, y no es otro que la celeridad en la actuación para evitar la concatenación de sucesos que agraven la situación si no se interviene de manera contundente. De esta manera la acción de que se trate en cada momento, debe tener su base en la inmediatez de su adopción y de que no pueda ser iniciada dentro de un plazo razonable de tiempo al amparo de otros instrumentos jurídicos existentes.

Por otra parte se exige para la ejecución de estas acciones tan concretas, que las mismas estén limitadas en el tiempo, es decir que exista una previsión del plazo óptimo

para la consecución de los objetivos que se buscan, lo cual no quiere decir que si estos no se logran -debido a factores a valorar *a posteriori*- no se puedan establecer las consiguientes prórrogas de las acciones adoptadas.

El organismo de la UE que aprueba y ejecuta estas acciones es la Comisión, la cual además de informar previamente el Consejo, debe tomar en consideración las orientaciones que este le haga al respecto.

Este mecanismo de reacción rápida de la UE permite que se puedan llevar a cabo acciones de carácter civil, las cuales tienen como finalidad restablecer y preservar las condiciones de estabilidad necesarias en

situaciones de crisis, que permitan la ejecución exitosa de los programas y políticas de la UE en materia de ayuda, cooperación y asistencia.

El sistema de financiación se basa en las ayudas a fondo perdido y las intervenciones no están sujetas a aranceles aduaneros, impuestos o gravámenes de ningún tipo.

Dentro del ámbito nacional español, los miembros del Cuerpo Nacional de Policía que participan en estas acciones están formados en la materia mediante la superación del curso de capacitación para el desempeño de tan complejas misiones, el cual recibe la denominación de: Curso de Operaciones Policiales de Paz y Gestión Civil de Crisis. Dicho curso se desarrolla mediante la colaboración docente del personal de la

División de Formación y Perfeccionamiento (D.F.P.), del Servicio de Cooperación Policial Internacional (SECOPI) ambos del citado Cuerpo policial, y en determinadas ocasiones además con personal de alguna universidad.

La Comisión realiza en todo momento, incluso *in situ*, la coordinación de las actividades realizadas por los Estados miembros junto con las intervenciones. En definitiva de lo que se trata es de promover la cooperación con las organizaciones internacionales y regionales y realizar una evaluación de las acciones para poder determinar en que medida se han cumplido los objetivos.

A la hora de llevar a cabo estas acciones que nos ocupan, como socios se podrán contar con los siguientes: Autoridades de los estados miembros de la UE o de países beneficiarios y sus organismos, organizaciones regionales e internacionales y sus organismos, agentes públicos y privados con conocimientos y especialización en la materia según se detalla casuísticamente en el reglamento. Igualmente podrán ser socios en estas actividades las organizaciones no gubernamentales (ONG's)

#### **4- Programas genéricos:**

A continuación pasamos a ver un programa considerado *genérico* puesto que establece unas prioridades que si bien se plasman en diez puntos concretos, estos deberán tener un desarrollo normativo y de actividad operativa posterior para la consecución de objetivos tangibles.

Mediante la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 10-05-05, conocida como "Programa de la Haya" se establecen diez prioridades para los próximos cinco años. Estas prioridades de la Unión están destinadas a reforzar el espacio de libertad, seguridad y justicia durante los siguientes cinco años a su entrada en vigor. Tanto el calendario como las medidas específicas para que se lleve a cabo el mismo se detallan en el anexo de dicha Comunicación.

**Las diez prioridades de la UE** se centran en los siguientes aspectos:

- 1- Derechos fundamentales de los ciudadanos: Dentro de esta prioridad tenemos la transformación del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia en una Agencia de Derechos Fundamentales lo cual se materializa en enero de 2007.

Por otra parte se pretende promover y controlar el respeto por los derechos fundamentales en las políticas europeas y ello pasa tanto por prestar atención a los derechos de los menores, como por luchar contra la violencia contra las mujeres, sin olvidarnos de cualquier forma de discriminación, así como la garantía que suponga la protección de los datos personales de la cual en España se encarga la Agencia de Protección de Datos con competencia sancionadora en todo el territorio nacional.

No debemos olvidarnos de potenciar los derechos que se encuentran implícitos en la ciudadanía europea y que afectan a la libre circulación dentro de la UE, y al derecho de sufragio, ya sea en las elecciones locales como en las del Parlamento Europeo.

Dentro de esto último nos encontramos con las aportaciones económicas de la UE para garantizar la seguridad de este concreto proceso electoral cuya siguiente manifestación será el 07-06-09 y que llega en forma de pagas extraordinarias a todos aquellos funcionarios policiales que presten servicio durante dicha actividad, independientemente de las compensaciones laborales a las que tengan derecho según la normativa del cuerpo de adscripción (cuerpos de policía de ámbito de actuación local, autonómica, o nacional).

- 2- Prevención y lucha contra el terrorismo: La única manera que se entiende la lucha antiterrorista es mediante el intercambio de información, ya que vivimos en un mundo global en el que todo lo que se hace en un país al respecto, afecta indudablemente al resto.

El intercambio de información a nivel del Cuerpo Nacional de Policía con otros cuerpos policiales internacionales, entre los que lógicamente se encuentran los de los países de la UE, se realiza mediante el Centro Nacional de Comunicación Internacional (CENCI) con servicio operativo continuo (24 h x 365 días/año) ubicado en la Comisaría General de Policía Judicial (Madrid), gracias a la información facilitada por las diferentes unidades de la Comisaría General de Información (Madrid).

Las áreas en las que se trabaja abarcan aspectos tales como: La captación de terroristas, la protección de infraestructuras críticas (centrales nucleares, hidroeléctricas,...), la lucha contra la financiación del terrorismo, el cual en ocasiones se ampara para hacerlo en el uso fraudulento de organizaciones caritativas, o el intercambio de información, que como analizaremos posteriormente requiere una protección especial de los datos.

Por último y en lo que a este fenómeno delictivo se refiere, habría que destacar la especial protección que la UE desea para las víctimas del terrorismo mediante un proyecto piloto en este sentido.

- 3- Inmigración: Se trataría de definir lo que se considera inmigración legal y lo que constituye la inmigración clandestina, para centrarse en luchar contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos, particularmente en lo que se refiere a mujeres y niños, por ser los grupos de mayor riesgo (explotación sexual, laboral, ...).

El trabajo en este campo requiere la creación de diferentes fondos que sirvan para sufragar los objetivos de la Comisión, en lo relativo a las fronteras exteriores, los refugiados, etc.

- 4- Integración: Se trata de evitar la exclusión social de los inmigrantes a título colectivo, incidiendo en aquellos aspectos que eviten el aislamiento de los mismos.

En este sentido, la Comisión apoya las actividades de los países miembros que contribuyan al diálogo cultural, a la comprensión religiosa, etc, todo con el objetivo de lograr un intercambio de información y experiencias en materia de integración.

- 5- Fronteras exteriores de la Unión: De sobra es conocido por todos la existencia de la libre circulación de personas dentro de la UE, lo que ha supuesto la supresión de controles en las fronteras interiores. En ocasiones el viajero ocasional por carretera se puede encontrar cerca de los límites territoriales de España con los países vecinos, Portugal y Francia así como con el Principado de Andorra, controles policiales de Seguridad Ciudadana realizados por las Unidades de Intervención Policial del Cuerpo Nacional de Policía, los cuales no constituyen de ninguna manera un control fronterizo y sí una respuesta policial a un determinado tipo delincuencia.
- 6- Asilo: Mediante el Fondo europeo para los refugiados se busca la cooperación operativa en esta materia.

- 7- Delincuencia organizada: Resulta esencial dentro de este campo el mejorar la cooperación entre las autoridades de los Estados miembros que luchan contra la misma, así como los diferentes cuerpos policiales y las aduanas.

Se ha elaborado un concepto estratégico relativo a lo que se debe entender por delincuencia organizada, el cual abarca los elementos típicos de esta especialidad delictiva. De esta manera para poder incluir al grupo investigado dentro de esta calificación, sus componentes deben de coincidir en al menos cinco de sus características, con las diferentes que se proponen en la definición y que van desde por ejemplo el reparto de tareas de los miembros del grupo, al sistema jerárquico en la organización del mismo, pasando por el control disciplinario de sus componentes, o el alto grado de especialización delictiva, etc., entre otros aspectos valorados.

- 8- Espacio Europeo de justicia y Cooperación judicial en materia penal: Eurojust: Por lo que se refiere a la justicia civil ya sea en el ámbito civil o mercantil la Comisión se encuentra trabajando en un programa para el reconocimiento mutuo de decisiones en estas materias.

En este sentido se han realizado consultas respecto a las decisiones en materia de patrimonio familiar, testamentos o sucesiones, etc. al objeto de elaborar algunas propuestas legislativas de nuevo cuño.

- 9- Vida privada y seguridad: La búsqueda del equilibrio entre los derechos fundamentales (protección de la vida y de los datos) y la disponibilidad de la información relativa a los campos de la seguridad de la UE resulta crucial y de ahí el interés de la misma en el desarrollo de diferentes propuestas.

- 10- Solidaridad responsable: A nadie se le escapa que cualquier intento por llevar a buen puerto cualquiera de los objetivos mencionados resulta baladí si no se cuenta con la adecuada forma de financiación. De esta manera la Comisión lleva a cabo unos planes que se realizan de forma flexible, muchas veces marcados por acontecimientos inesperados y que precipitan la toma de decisiones en uno u otro sentido, como es el caso de los atentados terroristas de Madrid 11-03-04 y Londres 07-07-05.

## **5- Programas específicos.**

A continuación entraremos en detalle en uno de los programas específicos creados para desarrollar el programa general relativo a las Seguridad y

Defensa de las Libertades el cual cuenta con un presupuesto de 745 millones de euros para el periodo 2007-2013.

Mediante la Decisión 2007/124/CE del Consejo, de 12-02-07 se establece el programa específico “Prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo y de otros riesgos en materia de seguridad” el cual incide directamente sobre la protección de las personas y de las infraestructuras críticas dentro del espacio de seguridad, libertad y justicia.

El programa busca la elaboración de normas de seguridad en base a evaluaciones de riesgos de las infraestructuras críticas, así como en el desarrollo de metodologías de protección. Además los esfuerzos se centrarán también en compartir experiencias, fomentar la cooperación y mejorar la seguridad de las cadenas transfronterizas de suministros.

En el desarrollo de este programa no se queda en los aspectos teóricos, sino que se crea como objetivo la organización y ejecución de ejercicios conjuntos al objeto de fomentar y elevar el grado de coordinación entre los diferentes servicios competentes en la materia, junto con el intercambio de conocimientos no solo técnicos sino también prácticos.

Este programa financia mediante subvenciones o contratos públicos diferentes tipos de proyectos sean nacionales, transnacionales o de dimensión europea, centrándose muchos de ellos en el desarrollo de tecnologías o métodos innovadores en la materia.

## **6- Acuerdos.**

Finalmente veremos un Acuerdo de la UE para ver como se trata la cuestión ya mencionada del equilibrio entre la información y los derechos de los ciudadanos.

Por medio de la Decisión 2007/274/JAI del Consejo UE, de 23-04-07, se celebra el Acuerdo entre la UE y el Gobierno de los Estados Unidos de América relativo a la seguridad en materia de información clasificada.

De dicho Acuerdo se desprende lógicamente que las partes están interesadas en la cooperación en materia de seguridad, así como en el intercambio de información clasificada. Sin embargo para lograr la plena eficiencia en este apartado se hace de todo punto necesario contar con los dispositivos de seguridad adecuados.

La información abarca tanto a elementos visuales, orales, documentales, magnéticos, electrónicos, como a equipos materiales o tecnología.

Los datos a los que se refiere la misma deben tener una clasificación de seguridad asignada por las partes firmantes, y tendrán relación o con asuntos cuya divulgación no autorizada pueda causar un perjuicio a los



intereses de ambas partes, o con aquellos otros que requieran protección contra su divulgación con el fin de preservar la seguridad de los países firmantes del Acuerdo.

La información clasificada tendrá que tener necesariamente la siguiente clasificación por parte de los Estados Unidos de América: “Top Secret”, “secret”, y “confidential”. Por parte de la Unión Europea será: “Très secret UE/ EU top secret”, “secret UE”, “confidentiel UE” o “restreint UE”.

Evidentemente para poder acceder a este tipo de información se requiere que el personal tenga una obligación oficial por la que necesite acceder a la misma, además de contar de manera previa a acceso con la oportuna habilitación de seguridad.

Las Partes firmantes del acuerdo deberán tener cada una un puntual conocimiento sobre si el individuo que pretende acceder a dicha información es digno de confianza. Dicha acreditación a nivel nacional se gestiona a través del Centro Nacional de Inteligencia (CNI) y debe ser renovada periódicamente según el grado de acceso que se tenga concedido, no siendo por otra parte necesario estar incardinado dentro de la estructura organizativa de dicho Centro para contar con la misma, pues a título de ejemplo se concede también la acreditación de seguridad que nos ocupa a personal del Cuerpo Nacional de Policía o de la Guardia Civil que preste servicio dentro de Interpol o Europol.

A nivel también práctico, resulta por otra parte interesante la mención del Acuerdo sobre que la información clasificada puede entregarse a un **contratista** con el previo consentimiento escrito de la Parte comunicante, encargándose la parte receptora de garantizar que dicho contratista sea capaz de proteger la información. Se significa que lo que en el Acuerdo se menciona sutilmente con la palabra contratista, lo que en realidad se esconde tras dicho eufemismo es la palabra mercenario. A nadie se le escapa que existen diferentes empresas de seguridad privadas, tanto norteamericanas como europeas que operan a nivel mundial especialmente en ambientes hostiles, en defensa de intereses privados, si bien y dado que estos intereses muchas veces conllevan otras implicaciones que trascienden el mero ámbito privado de sus clientes, es por lo que lógicamente a las mismas se les facilita en determinadas ocasiones información vital para el desarrollo de su actividad en dicha materia.