



UNISCI Discussion Papers

LA COOPERACIÓN EN ASUNTOS DE JUSTICIA E INTERIOR Y EL PROCESO DE BARCELONA: UN BALANCE

AUTOR¹:**CARLOS ECHEVERRÍA JESÚS
UNISCI / UNED****FECHA:****Octubre 2005**

Introducción

El balance de la última década nos muestra dos realidades destacables: por un lado, un interés creciente en el marco del Proceso de Barcelona por las cuestiones de justicia e interior — desarrollado en paralelo tanto al crecimiento de desafíos como los tráfico ilícitos o el terrorismo transnacionalizado como también a la adquisición progresiva de competencias por parte de la Unión en dichas materias— y, por otro lado, el desarrollo de marcos más reducidos, de carácter subregional o transversal, para tratar de dichas cuestiones ante las dificultades para hacerlo de forma efectiva en el marco más global, y por ello más complejo, de la cooperación euro-mediterránea iniciada en Barcelona en noviembre de 1995.

Lo que también nos demuestra el estudio de los diversos marcos de carácter subregional o incluso el transversal representado por el Foro Mediterráneo es la vertebración progresiva entre diversos actores involucrados en el marco más amplio que es el Proceso de Barcelona así como el creciente enriquecimiento y concreción de sus agendas de trabajo.

1. El tratamiento de las cuestiones de justicia e interior en el Proceso de Barcelona

Como veremos a continuación fueron sobre todo los macroatentados realizados por la red terrorista Al Qaida en los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 los que activaron la dedicación de los actores involucrados en el Proceso de Barcelona por la cooperación antiterrorista, una cuestión que formalmente está incluida tanto en el primer cesto del Plan de Trabajo del Proceso —político y de seguridad— como en el tercero —cuestiones sociales, culturales y humanas—, estando tradicionalmente incluidos en este último los ámbitos de cooperación enmarcadas en la denominación de justicia e interior (JAI). En el presente epígrafe describiremos la dedicación de los órganos del Proceso de Barcelona a las cuestiones de justicia e interior —principalmente la lucha contra la inmigración irregular y contra el terrorismo— en paralelo a la maduración de medidas en ese terreno dentro de la propia UE.

¹ Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.*



En la V Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores del Proceso de Barcelona, celebrada en Valencia en los días 22 y 23 de abril de 2002 bajo Presidencia española, se presentó para su discusión y eventual aprobación el denominado *Documento Marco sobre el Programa de Cooperación Regional en Materia de Justicia e Interior* cuyas acciones se financiarían con fondos MEDA. Finalmente se adoptó un documento político, carente de valor jurídico alguno, que dejaba en manos de los Estados participantes en el Proceso el diseño de programas de cooperación a la carta. Ello dejaba a dichos Estados la posibilidad de desarrollar objetivos más ambiciosos en marcos más cómodos de trabajo en común —tanto los preexistentes como otros creados al efecto— como son tanto los bilaterales como los multilateralizados, destacándose entre estos últimos el G-5, el Grupo 5+5, la Conferencia de Ministros de Interior del Mediterráneo Occidental (CIMO) y el Foro Mediterráneo.

En dicho *Documento Marco* se recogían referencias al terrorismo, al crimen organizado, al tráfico de drogas y a la inmigración irregular y, ligados a esta última, algunos aspectos de la integración social de los inmigrantes, y todo ello se incluía en los dos capítulos en los que se subdividía dicho *Programa de Cooperación Regional*: uno sobre inmigración y otro sobre cooperación en materia de justicia. Pero lo que era más destacable a esas alturas de 2002, siete años después del lanzamiento del Proceso de Barcelona, era lo novedoso que resultaba intentar tratar de tales cuestiones en dicho marco multilateral.

A los seis meses de la reunión de Valencia, el Consejo de Ministros JAI celebrado el 15 de octubre de 2002 invitaba a los Estados miembros a crear patrullas conjuntas para controlar el flujo de irregulares en el Mediterráneo Occidental, en la línea de lo que había supuesto en 1998 la aprobación también por el Consejo de Ministros JAI del llamado Plan Birmingham destinado a frenar los flujos de irregulares que llegaban a Italia procedentes de Oriente Medio. La decisión de octubre de 2002 obedecía al Mandato recibido del Consejo Europeo celebrado en Sevilla en los días 21 y 22 de junio de ese año, que había aprobado un plan de control de la inmigración irregular. Con ello se comenzaba a dar contenido, por iniciativa europea, a parte de las propuestas contenidas en el *Programa Regional*. Este permitiría también incluir en el marco de la asociación euro-mediterránea medidas de cooperación en materia de formación e intercambios de experiencias entre expertos y funcionarios de los países de la cuenca en materias como cooperación judicial, lucha contra el terrorismo, contra el tráfico de drogas y contra el crimen organizado así como una aproximación conjunta al tratamiento de las cuestiones migratorias.

La reunión ministerial euro-mediterránea de Nápoles, celebrada en los días 2 y 3 de diciembre de 2003, apoyó esta experiencia entonces pionera en la que jueces y policías recibían una formación común y en la que se fijaban aproximaciones comunes al seguimiento de los flujos migratorios en el Mediterráneo. Fondos MEDA han financiado actividades en el Instituto Europeo de Administración Pública de Maastricht, en el Colegio Europeo de Policía (CEPOL) y en el European University Institute-Robert Schuman Centre en Florencia. En cuanto a la lucha contra el terrorismo es destacable que la sensibilización creciente creada por los sucesivos atentados yihadistas producidos a partir del 11-S —atentado contra la sinagoga de La Ghriba en Túnez, en 2002, atentados suicidas de Casablanca, en 2003, o atentados de Madrid, en 2004, entre otros— habían provocado una mayor sensibilización por parte de la UE que ahora, en todos sus acuerdos con países terceros, empezaba a incluir por principio una cláusula antiterrorista destacándose las presentes en los acuerdos con Argelia, Egipto, Líbano, Marruecos, Siria y otros. Por otro lado, es importante señalar que esta dinámica permitiría en adelante a la Comisión proponer programas en la materia para que los países interesados se adhirieran a ellos o no. Así, menos de un año después de la celebración de la Conferencia ministerial de Valencia empezaban a surgir ya proyectos financiados a través de MEDA en estas materias; a título de ejemplo el "Programa Ulises", una experiencia novedosa de control



de fronteras exteriores de la UE frente al creciente desafío de los flujos de inmigración irregular masiva tanto en el Estrecho de Gibraltar y en el archipiélago canario como en el canal de Sicilia.

El control de la inmigración irregular se ha tratado también dentro del Proceso en los órganos *ad hoc* de carácter bilateral creados para canalizar las relaciones con los socios mediterráneos: tal es el caso, a título de ejemplo, del Grupo de Trabajo UE-Marruecos sobre Migraciones y Asuntos Sociales que en su tercera reunión celebrada en Bruselas el 23 de septiembre de 2003 trató de la lucha contra la inmigración irregular incluyendo la inmigración en tránsito por Marruecos. Al finalizar ese año la reunión de los Ministros de Asuntos Exteriores del Proceso de Barcelona, celebrada en Nápoles el 2 y 3 de diciembre de 2003 (Barcelona VI), incluía en el punto 30 de las Conclusiones de la Presidencia italiana un Mandato de los Ministros dirigido a los Altos Funcionarios para que estos continuaran su diálogo sobre el terrorismo y otras formas de delincuencia organizada, incluyendo reuniones "ad hoc" sobre aspectos específicos, para incrementar la cooperación en el combate contra ellos. Según dicho Mandato los esfuerzos debían de seguir centrándose en los marcos regionales y bilaterales ya existentes en materia de entrenamiento y asistencia técnica.

En 2004 las cuestiones JAI han ido adquiriendo un mayor protagonismo, tal y como lo atestigua la celebración en La Haya, en los días 29 y 30 de noviembre, de una reunión intermedia de los Ministros de Asuntos Exteriores del Proceso entre Barcelona VI (Nápoles, diciembre 2003) y Barcelona VII (Luxemburgo, mayo 2005), en la que se trataron los resultados de la reunión "ad hoc" que en materia de seguridad y de defensa se había celebrado el 10 de noviembre en Bruselas. En el punto 20 de las Conclusiones de la Presidencia tras la reunión ministerial de La Haya esta alude a lo avanzado del diálogo entre la Unión y Argelia, Marruecos y Túnez en particular sobre antiterrorismo, así como la celebración de la reunión "ad hoc" de 10 de noviembre sobre el tema y las propuestas de Egipto, para celebrar una conferencia internacional sobre el tema, o de Túnez para elaborar un código de conducta en la lucha contra esta amenaza. En los puntos 30 y 31 de dichas Conclusiones de la Presidencia se alude monográficamente a los asuntos de "Justicia, Seguridad y Migraciones" y, en concreto, a que los Planes de Acción firmados con cada socio mediterráneo en el marco de la Política Europea de Vecindad contienen una sección dedicada a esta cooperación que se llevará a la práctica en cada caso a través de los Subcomités "Justicia y Seguridad" y "Migraciones y Asuntos Sociales". Entre otras cuestiones se renovaba el compromiso de los Estados miembros de alcanzar acuerdos de readmisión con terceros países —el acuerdo con Marruecos lleva negociándose desde 2003 y en el otoño de 2005 aún no se ha culminado— y se aludía a la necesidad de lanzar la segunda fase del *Programa de Cooperación Regional en Materia de Justicia e Interior* que incluya proyectos centrados en cuestiones comerciales, civiles y otras. Se destacaba en especial la importancia de las migraciones en tránsito, que tan dramáticas se están mostrando actualmente en Marruecos y en Argelia, y la necesidad de tratar esta cuestión con los terceros países de donde proceden dichos flujos, países subsaharianos para el desafío que ahora nos ocupa. La aplicación de la primera fase del susodicho *Programa Marco Regional* ha permitido a expertos y formadores de los países del Proceso trabajar juntos en cooperación judicial y civil, en asuntos penales, en la lucha antiterrorista, contra el tráfico de drogas y contra el crimen organizado y en una aproximación común hacia los temas migratorios.

Tal interés por parte de la UE coincidía en el tiempo con la dinamización producida en el marco de la Iniciativa Mediterránea de la OTAN, que tras el lanzamiento de la denominada Iniciativa de Cooperación de Estambul —aprobada en la Cumbre de la Alianza de 27 y 28 de junio de 2004 y recogida en el punto 38 de su *Declaración Final*— permite ya a los países aliados y a sus siete socios mediterráneos cooperar en materia de lucha contra los tráficos



ilícitos y contra el terrorismo y en cooperación marítima. Dicha aceleración en el marco del Diálogo Mediterráneo de la OTAN conllevó la reunión por primera vez de los Jefes de Estado Mayor de los siete socios mediterráneos —o de sus representantes para los casos de Egipto, Jordania e Israel, por diversos motivos— con sus homólogos aliados el 17 de noviembre en Bruselas y la también multilateral de los Ministros de Asuntos Exteriores el 8 de diciembre también en Bruselas.

Volviendo a las cuestiones JAI propiamente dichas debe destacarse que el Proceso de Barcelona ha impulsado en los últimos años un Grupo de Trabajo “ad hoc” en materia de información y de lucha antiterrorista en el que participan los Estados mediterráneos de la UE, incluido Portugal, con sus socios de la orilla sur, y que el Consejo Europeo de junio de 2004 aprobaba la denominada *Asociación Estratégica con el Mediterráneo y Oriente Próximo* —una actualización cuatro años después de la *Estrategia Común para la Región Mediterránea*, aprobada por el Consejo Europeo de Santa María da Feira de junio de 2000— que tiene a la lucha antiterrorista como una de las novedades estratégicas que ha sido preciso incluir dada la dinámica introducida en el último lustro por macroatentados como el 11-S en los EEUU, el 16-M en Marruecos o el 11-M en España. Dicha *Asociación Estratégica* alude en el epígrafe sobre lucha antiterrorista a la puesta en marcha de una cooperación operativa reforzada entre las autoridades policiales y judiciales a través de los Subcomités "Justicia y Seguridad" ya existentes o en vías de constitución bien en los Acuerdos de Asociación o en los Planes de Acción en el marco de la Política Europea de Vecindad. Por su parte, el Grupo de Altos Funcionarios del Proceso han celebrado varias reuniones "ad hoc" para tratar monográficamente de la cooperación antiterrorista: el 9 de octubre de 2003 en Bruselas con una aproximación general a los diversos aspectos ligados a la lucha contra el terrorismo; el 21 abril de 2004 sobre las fórmulas para prevenir la financiación del terrorismo; y el 10 de noviembre de 2004 también en Bruselas para perfilar instrumentos de cooperación antiterrorista con algunos de los socios mediterráneos. Por otra parte, la referencia en el documento de la *Asociación Estratégica* a la cuestión migratoria incide en la integración de los inmigrantes legales y en la asistencia técnica a países terceros para gestionar los flujos migratorios, controlar sus fronteras y crear los instrumentos necesarios para todo ello, culminar acuerdos de readmisión con estos y prestar especial atención a la cuestión de los refugiados.

En los últimos tiempos, y ante la proximidad del décimo aniversario de la Conferencia de Barcelona que inició el Proceso, asistimos a una doble realidad: por un lado, el 12 de abril de 2005 la Comisión adoptaba un *Programa de Trabajo* destinado a reforzar el Proceso en los próximos cinco años que incluye cuestiones JAI, de nuevo referidas a las migraciones y a la lucha contra el terrorismo, que fue discutido en la reunión ministerial de Luxemburgo en mayo; y, por otro lado, algunos Estados participantes en el Proceso han venido tratando hasta la fecha de dinamizar este en las materias aquí tratadas. En la reunión de Altos Funcionarios y el Comité Euromed celebrada en Bruselas el 26 de julio de 2005 Francia y España presentaron una propuesta (Non Paper) sobre Justicia, Seguridad, Integración Social y Migraciones titulado *Jointly Managed Migratory Flows and Reinforced Co-operation on Judicial and Police Matters* creando un ambiente propicio de discusión al que se incorporó Marruecos, país de la orilla sur que finalmente se sumó a presentar en común dicho texto. El momento elegido no podía ser más oportuno ya que, aparte de la proximidad de las celebraciones del X aniversario del Proceso, la presión migratoria irregular aunque propia de la época estival estaba alcanzando niveles preocupantes, que lo eran más aún cuando se celebró la siguiente reunión de los Altos Funcionarios con el Comité Euromed en Bruselas el 6 de septiembre de 2005. Esta aproximación trilateral, que es novedosa y de la que aún es pronto para valorar su eficacia, se ha logrado gracias a la intensidad de los contactos bilaterales que estos tres



Estados mantienen entre ellos y fue ya presentada como objetivo por el Ministro español de Interior, José Antonio Alonso, durante la visita de su homólogo francés, Nicolás Sarkozy, a Madrid en los días 15 y 16 de julio. Alonso aludió al trabajo conjunto entre los tres países en la lucha contra el terrorismo islamista y sus conexiones con Al Qaida. Por otro lado, en la citada reunión de Bruselas se decidió por consenso crear un Grupo de Trabajo sobre Terrorismo que celebró su primera reunión el 21 de septiembre de 2005 con vistas a preparar la celebración de una conferencia internacional sobre dicha amenaza que contribuya a reforzar la cooperación operativa entre los Estados participantes del Proceso.

Este reciente intento de redinamizar la cooperación en materia JAI en el marco euromediterráneo sigue a la renovación de los esfuerzos en un marco exclusivamente europeo y que se puso de manifiesto tanto durante el Consejo Extraordinario de Ministros JAI, celebrado el 13 de julio de 2005 en Bruselas tras los atentados yihadistas producidos en Londres el 7 de julio y que provocaron 52 muertos, como durante el Consejo Informal de Ministros JAI celebrado en Newcastle en los días 8 y 9 de septiembre. En este último el Ministro español José Antonio Alonso presentó la citada propuesta hoy tripartita centrada en dos ámbitos de actuación: la gestión conjunta e integral de las migraciones y la creación de una red de cooperación policial, judicial y social entre la Unión y sus socios mediterráneos para combatir el terrorismo, el tráfico de drogas y la inmigración irregular, propuesta aprobada en principio e informalmente en Newcastle pero que deberá de ser discutida y eventualmente aprobada durante la Conferencia de Barcelona a celebrar en los días 27 y 28 de noviembre. En ella se incluyen propuestas a financiar con fondos MEDA como las siguientes: la creación de una red de oficiales de enlace y el aprovechamiento de los ya existentes para llevar a cabo una gestión "conjunta e integral" de las migraciones; el reforzamiento de las fronteras, para lo cual se pedirá a algunos países del sur que incorporen sistemas de vigilancia electrónica similares al Sistema Integral de Vigilancia Exterior (SIVE) para poder detectar a las redes que trafican con irregulares; y crear una red de cooperación policial que vincule a los servicios de seguridad de ambas orillas permitiendo obtener y analizar información e intercambiarla.

2. La importancia de los marcos bilaterales y subregionales tanto formales como informales

En uno de los marcos de cooperación bilateral más significativos y complejos existentes en el Mediterráneo, el hispano-marroquí, se comienza últimamente a trabajar conjuntamente en materias sensibles como son las de seguridad interior. Fue precisamente tras la crisis provocada por la ocupación marroquí del islote Perejil, en el verano de 2002, cuando estos trabajos empezaron ya a tener una cierta visibilidad y permanencia, aunque es preciso decir de partida que los resultados a día de hoy son aún limitados y que, lamentablemente, se sigue avanzando en gran medida a remolque de los acontecimientos. La decisión de ambos países de crear en diciembre de 2002 cinco grupos de trabajo permanentes encargados de cuestiones de interés común asignaba uno de ellos al seguimiento de una de las cuestiones más sensibles de la agenda de interior: la inmigración y en especial la inmigración irregular. Entre 1999 y el verano de 2003 se cifraban en más de 60.000 los irregulares interceptados en el Estrecho y Canarias. En dicha materia, donde queda aún mucho por hacer tal y como los dramáticos acontecimientos del otoño de 2005 están demostrando, se vienen produciendo algunos avances: uno de ellos fue el poner en marcha una de las experiencias más importantes en términos prácticos, y con un alto valor simbólico, que obedecía a la propuesta lanzada por los Ministros JAI en octubre de 2002 y que fue la puesta en marcha de patrullas mixtas de control marítimo formadas por la Guardia Civil española y la Gendarmería Real marroquí, iniciadas



el 17 de febrero de 2004. Por otro lado, la readmisión por Marruecos de 30 subsaharianos el 27 de enero de 2004 suponía, junto con el lanzamiento de las patrullas mixtas citado, un cambio substancial en la cooperación bilateral en la materia: la readmisión de subsaharianos marcaba un hito en la aplicación del Acuerdo Relativo a la Circulación de Personas, el Tránsito y la Readmisión de Extranjeros Entrados Ilegalmente firmado en febrero de 1992 pero cuya falta de aplicación había sido repetidamente criticada por España. Ahora, en el otoño de 2005, las ofensivas masivas en Melilla están permitiendo una aplicación muy fluida de tal Acuerdo. En el terreno formal debe destacarse la reunión de las cúpulas de los Ministerios de Interior de España y de Marruecos, celebrada en Madrid el 10 de mayo de 2004, una práctica considerada necesaria, tanto como símbolo como también como instrumento llamado a dinamizar los contactos, el intercambio de información y el trabajo conjunto, que se producía a remolque de los acontecimientos pues tuvo lugar inmediatamente después de los atentados del 11-M, pero que, todo hay que decirlo, ha creado una dinámica nueva. El mantener y profundizar estos niveles de diálogo y de cooperación se hace aún más necesario tal y como nos los exige ahora la gestión de la gran ofensiva migratoria irregular en el otoño de 2005.

También en materia de lucha contra la inmigración irregular destaca la cooperación hispano-tunecina, con el préstamo por parte de España a las autoridades tunecinas de una patrullera de la Armada Española, la *Javier Quiroga*, destinada a reforzar los medios de este país magrebí y que fue anunciado durante la visita del Ministro de Defensa José Bono a Túnez el 15 de diciembre de 2004. En esa zona del Mediterráneo Occidental la presión migratoria irregular también es fuerte planteando un gran desafío a las autoridades italianas. El naufragio producido el 20 de junio de 2003 entre la costa tunecina y la isla italiana de Lampedusa, que provocaba la muerte de más de 200 inmigrantes irregulares, mostró la necesidad de que tanto Italia como Túnez pero también Libia —país de cuyas costas proceden la mayoría de los flujos de irregulares en la zona— se involucraran en un esfuerzo común para acabar con esta dramática situación.

En el ámbito de la lucha antiterrorista y aunque este no es un marco en el que podamos destacar la existencia de una fluidez en las relaciones entre los Estados del sur sí es preciso destacar un hito como fue la entrega por Libia a Argelia, el 27 de octubre de 2004, del terrorista argelino Amari Saïfi (alias “Abderrazak el Para”), número dos del Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC) que había sido capturado junto a otros diez terroristas en marzo de 2004 en la región chadiana del Tibesti y entregado a los servicios de seguridad libios. En el marco Norte-Sur destaca la intensificación de la cooperación antiterrorista tras el 11-M entre España y Marruecos pero también entre España y Argelia, tal y como anunciara el Ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, durante su visita a Argel el 3 de mayo de 2004.

Avanzando en la exploración de los mecanismos de carácter subregional en los que países de ambas orillas participantes en el Proceso de Barcelona cooperan hemos de referirnos en primer lugar a dinámicas iniciadas todas ellas en la orilla norte, pero que, o bien han sido capaces de incorporar a países de la orilla sur o bien lo intentan esforzándose en crear unas condiciones favorables para ello. Entre las primeras está la Asociación de Fuerzas de Policía y Gendarmerías Europeas y Mediterráneas (FIEP), creada en mayo de 1996 como una red exclusivamente europea pero que evolucionó hacia una red más abierta, impulsada por el ambiente de coordinación creciente estimulado por el Proceso de Barcelona, y que a día de hoy incluye ya a la Gendarmería Real marroquí y a la Gendarmería turca. Entre las iniciativas exclusivamente europeas pero con vocación de intensificar sus lazos con los socios del sur destacaremos dos experiencias recientes, ambas impulsadas por cinco Estados miembros de la Unión. En la primera cinco países —España, Francia, Italia, Portugal y Reino Unido—



llevaron a cabo en la primera mitad de 2003 las dos fases del denominado “Programa Ulises” de control de fronteras marítimas en el Mediterráneo Occidental y en aguas canarias, presentado en enero de 2003 en Algeciras por el entonces Ministro de Interior Mariano Acebes, como parte de un proyecto piloto financiado por la Comisión Europea para atacar los diversos aspectos de las amenazas y riesgos que a Europa se le plantean en sus fronteras y comenzar a poner en pie una política de control de fronteras común. La segunda incluye también a cinco Estados miembros —Alemania, España, Francia, Italia y Reino Unido— que reunidos en Jerez de la Frontera en mayo de 2003 y en La Baule en noviembre del mismo año dieron comienzo a una dinámica nueva conocida como el G-5 o Grupo de Jerez que se reúne informalmente y cuyas decisiones no son vinculantes. El G-5 surge como un intento de coordinar esfuerzos en la lucha contra los riesgos transnacionales y ha incluido en su reflexión el objetivo de crear una “zona euro-mediterránea de seguridad”.

En su sesión celebrada en Florencia en los días 17 y 18 de octubre de 2004 el G-5 trató de la posibilidad de crear “campos de tránsito” en África del Norte para los subsaharianos que desean emigrar a la UE, una idea apoyada por Alemania, Italia y Reino Unido pero rechazada por España y Francia así como por Argelia y otros países norteafricanos. En la sesión del G-5 celebrada en los días 14 y 15 de marzo de 2005 en Granada los cinco Estados aprobaron una declaración común sobre el terrorismo, no lograron establecer como pretendían una definición común de sospechoso, cuestión que se venía arrastrando desde la reunión anterior en Florencia, y sí lograron crear una red de puntos de contacto nacionales para intercambiar información sobre yihadistas que se han entrenado en campos terroristas y aprobaron un sistema de alerta rápida sobre robos de armas, explosivos o material nuclear, biológico, químico o radiológico. El G-5 se reunía en París el 12 de mayo de 2005 por primera vez de forma extraordinaria y lo hacía para tratar de coordinar sus políticas en materia de inmigración clandestina y de control de fronteras. Como telón de fondo estaba la entonces reciente regularización ofrecida por el Gobierno español a 700.000 inmigrantes, que no había sido coordinada con sus vecinos europeos, y cuyo posible “efecto llamada” debía ser tratado con detenimiento. Ya en el marco más amplio de la Unión los 25 aprobaban el 24 de febrero de 2005 establecer un mecanismo de información previa para que en adelante todos los Estados miembros estén informados de cualquier iniciativa nacional que se tome sobre inmigración legal, acuerdo suscrito a petición de la Comisión y de la Presidencia luxemburguesa a raíz de que el proceso masivo de regularización de inmigrantes en España fuera cuestionado por algunos países miembros como Alemania y Holanda. Entre las propuestas discutidas en la capital francesa estaban la creación de una policía europea de fronteras —basándose en experiencias previas de carácter multilateral como fue el Proyecto “Ulises” o bilateral en marcos ya sólidos como el franco-español— y la celebración de una reunión con los cinco Estados de la UMA para incorporarlos a la lucha contra la inmigración irregular a cambio de ayuda, el mismo estímulo ahora presentado por el Ministro español Moratinos en Marruecos en el marco de la crisis vivida en octubre en la frontera de Melilla. En su última reunión, la octava, celebrada en Evián en los días 4 y 5 de julio de 2005, los Ministros de Interior del G-5 han tratado de la política de concesión de visados, de la organización de expulsiones conjuntas de irregulares, de la lucha contra el tráfico de drogas y de la elaboración de un documento electrónico de identidad similar para los cinco países que facilite a los diferentes servicios de seguridad su reconocimiento.

En un terreno eminentemente práctico, el acuerdo alcanzado por los Ministros del G-5 en Evián en materia de expulsión conjunta de inmigrantes irregulares se materializaba por primera vez el 22 de septiembre, cuando el Ministerio español de Interior repatriaba por avión a 75 inmigrantes irregulares rumanos en un vuelo conjunto con Francia e Italia que repatriaron a 30 y 20 irregulares, respectivamente, en un itinerario que saliendo de Madrid



hizo escala en París y Roma para llegar finalmente a Bucarest. En octubre el Ministerio de Interior organizará otro vuelo a Colombia y Ecuador que recogerá también irregulares en Italia, y así se irá haciendo con otros destinos en distintos continentes. En lo que a la lucha contra el tráfico de drogas respecta en Evián se habló tanto de la necesidad de reforzar la cooperación con Marruecos para combatir la producción y tráfico de hachís como de la necesidad de poner en marcha un dispositivo para luchar contra el tráfico de heroína procedente de Asia Central vía los Balcanes, también en un escenario mediterráneo.

Estas últimas medidas muestran avances en la cooperación intraeuropea y en este sentido España ha rubricado finalmente el Proyecto de Convenio Schengen III ultimado en el Consejo JAI de Chateau Vol Duschesse (Bélgica) de 28 de mayo de 2004, del que ya forman parte Alemania, Austria, Bélgica —que fue el país del que partió la iniciativa—, Francia, Holanda y Luxemburgo y que se centra en la cooperación transfronteriza en materia antiterrorista, contra delincuencia organizada y contra la inmigración irregular, pero aún queda mucho por hacer en la cooperación cotidiana entre sus Estados miembros. Por otro lado, El Consejo de Ministros de 28 de enero de 2005 aprobaba un anteproyecto de ley por el que se adapta el ordenamiento jurídico español al cumplimiento de las obligaciones impuestas por la red de cooperación judicial europea Eurojust, lo que reforzará la colaboración en la lucha contra el terrorismo y otros delitos. El anteproyecto recoge detalladamente la figura del "corresponsal de Eurojust para asuntos de terrorismo", que será el representante de España ante Eurojust y deberá ser magistrado o fiscal. Esta figura se añade a los cinco "magistrados de enlace" ya existentes, cuatro en países miembros de la Unión y uno en Marruecos. Siempre dentro de un espacio exclusivamente europeo dos situaciones hirientes y de actualidad contribuyen a mostrar la falta de fluidez en la cooperación interestatal que aún sufren los países europeos y que afecta indudablemente a la extensión de tal cooperación a regiones vecinas como es la mediterránea: una es la situación de bloqueo de la extradición del argelino Rachid Ramda a Francia desde el Reino Unido, acusado de haber financiado el atentado del Grupo Islámico Armado (GIA) en la estación de Saint Michel el 25 de julio de 1995 que provocó 8 muertos y 150 heridos, y que permanece preso en la prisión británica de Belmarsh frente a la opinión del Ministro británico de Interior Charles Clarke, favorable a la extradición; la otra es la denegación por el Tribunal Constitucional alemán el pasado 18 de julio de la aplicación de la Euroorden —vigente en 24 Estados de la Unión— y en consecuencia la no entrega a España del ciudadano sirio-alemán Mamoun Darkazanli (alias Abu Ilyas) por su vinculación con la célula que atentó el 11-S en los EEUU y con la célula de Al Qaida en España.

Refiriéndonos finalmente a los grupos de carácter subregional o transversal existentes en el Mediterráneo destacaremos que la primera Cumbre Presidencial del Grupo 5+5, celebrada en Túnez en los días 5 y 6 de diciembre de 2003, contó con la participación activa del Presidente de la Comisión, Romano Prodi, y del Alto Representante para la PESC, Javier Solana, y seguía de forma inmediata a la reunión ministerial euromediterránea de Nápoles (Barcelona VI) celebrada en los días 2 y 3 de diciembre. En Nápoles los Ministros del Proceso de Barcelona habían apoyado expresamente en sus conclusiones "la puesta en marcha de políticas de integración subregional tanto en el Mediterráneo Occidental como en el Oriental". Entonces ambas reuniones venían marcadas por la falta de sintonía entre los socios magrebíes —la prevista Cumbre de la Unión del Magreb Árabe (UMA) que debía celebrarse ese mes de diciembre en Argel no se reunió— y por el mayor interés mostrado por los socios europeos al debate interno en la UE sobre el proyecto de Constitución Europea que a las cuestiones mediterráneas que les llevaban a Túnez. Pero a pesar de ello el dinamismo del Grupo 5+5 en materia de asuntos de justicia e interior no se resintió y así, cuando se reunían al año siguiente sus Ministros de Asuntos Exteriores en Argel el 12 de septiembre de 2004, trataban de forma monográfica la inmigración irregular, cuyo incremento exponencial era ya visto como un alto



riesgo o incluso una amenaza por todos los Estados involucrados. Semanas después los Ministros de Asuntos Exteriores del Grupo 5+5 celebraban una nueva reunión en suelo argelino, esta vez en Orán el 24 de noviembre, para seguir reflexionando sobre este y otros desafíos. Ese año 2004 fue clave para la dinamización del Grupo 5+5 pues sus Ministros de Defensa o sus representantes, reunidos en París el 21 de diciembre, firmaron un compromiso de trabajo en común en materia de seguridad que incluye aspectos como la vigilancia marítima, la protección civil y la seguridad aérea. Como preparación de esta reunión los Ministros de Asuntos Exteriores de la parte europea del Grupo, menos Malta —España, Francia, Italia y Portugal— se habían reunido en Roma el 2 de octubre para explorar formas de dinamizar sus trabajos y de enlazarlos mejor con el propio Proceso de Barcelona.

La Conferencia de Ministros de Interior del Mediterráneo Occidental (CIMO), creada en 1995 por la Declaración de Túnez de enero de ese año, y a la que se incorporó Libia en 1999 albergando Trípoli la reunión ministerial anual de 2002 que seguía a la celebrada en 2001 en Valencia, lograba en su reunión de Túnez de 25 de junio de 2004, tres meses después de los atentados terroristas de Madrid, algunos avances en cooperación antiterrorista. Además, en la reunión de Túnez participaba Mauritania como observador, siendo ya el último país del Magreb que faltaba por incorporarse a la CIMO.

Finalmente, el Foro Mediterráneo es el otro gran marco de diálogo y cooperación entre Estados mediterráneos, en este caso nada menos que 11 de los involucrados en el Proceso de Barcelona constituyendo un verdadero lobby de carácter transversal y no subregional en su interior. El Foro se ha venido ocupando, sobre todo en los últimos años, de las cuestiones más acuciantes de las agendas de justicia e interior y en particular de la lucha antiterrorista y contra los tráficó ilícitos. Tras el 11-S el Foro Mediterráneo comenzó unos trabajos monográficos que le llevarían, primero, a una reunión urgente y solidaria convocada por el Rey Mohamed VI en Agadir el 26 de octubre de 2001, en la que se dio inicio a un proceso de reflexión común que permitió aprobar en su IX Foro, reunido en Mikonos del 20 al 21 de mayo de 2002, un código de conducta en materia de antiterrorismo. En cuanto a la lucha contra los tráficó ilícitos, y en especial el de seres humanos, la reunión del Foro Mediterráneo propiciada por España y celebrada en la localidad tunecina de Hammamet del 30 de septiembre al 1 de octubre de 2005 se ha ocupado, sobre todo, de la necesidad de luchar juntos contra la presión migratoria irregular.

Conclusiones

El recorrido detallado sobre reuniones y actividades que en materias JAI se ha desarrollado, tanto por parte de la UE como gran actor en el Mediterráneo aunque centrándonos exclusivamente en lo que ha tenido y tiene relevancia para la cuenca, como por parte de la Unión con sus socios mediterráneos en el Proceso de Barcelona, nos muestra el creciente interés que ambas orillas dedican a estos desafíos, riesgos o amenazas de seguridad que con mayor o menor intensidad nos han afectado y previsiblemente nos seguirán afectando a todos. La institucionalización del diálogo y de la cooperación es hoy ya una realidad aunque es preciso destacar que dicha aproximación es mejorable y que en mejorarla habrá que concentrar los esfuerzos de todos en los próximos años.

Por otro lado, los marcos de carácter subregional o transversal han mostrado también su importancia en la última década, y no sólo por hacer públicas las necesidades que en materias JAI hay que satisfacer sino también por progresar en la creación de espacios más integrados, y potencialmente más eficaces que otros más amplios como son el euro-mediterráneo o el creado progresivamente por la OTAN con sus socios mediterráneos, pero que pueden y



podrán coadyuvar al éxito de estos últimos en lugar de, como algunos precipitadamente creen, dividir los esfuerzos y agotar las energías.