

Las posibilidades de cooperación en materia policial y de seguridad de los controles fronterizos en el marco del Plan Ejecutivo Conjunto de la Asociación Estratégica México-UE

*Sólo es posible avanzar cuando se mira lejos.
Sólo cabe progresar cuando se piensa en grande
-Ortega y Gasset*

Luis Antonio Huacuja Acevedo *

1. Naturaleza y fundamento de la Asociación Estratégica

Los diez años de la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación¹, denominado también Acuerdo Global México-Unión Europea (UE), deben ser motivo, no sólo de conmemoración, sino también, y tal vez de manera más obligada, de evaluación.

El Acuerdo Global tiene como nota distintiva que, además de la parte comercial, incluye al diálogo político y a la cooperación como los tres pilares que, cuando menos en el texto del Acuerdo, son la base de la relación bilateral desde hace una década².

Sin embargo, y a pesar de las expectativas puestas en el Acuerdo Global y en el prometedor contenido de dicho instrumento internacional, existen muchos rubros que aún permanecen intactos³. Es un Acuerdo que, a diez años de su implementación, ha ido envejeciendo⁴.

* Luis Antonio Huacuja Acevedo es Responsable del Programa de Estudios sobre la Unión Europea de la Coordinación de Posgrado de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, profesor de Derecho Comunitario en el Posgrado en Derecho de la UNAM y coordinador del Diplomado en Instituciones de Derecho Comunitario Europeo en la misma Facultad. Es Candidato a Doctor por el *Institut Universitari d'Estudis Europeus* de la Universidad Autónoma de Barcelona y cuenta con un Posgrado en Unión Europea por el *College of Europe*.

¹ Firmado el 8 de diciembre de 1997, entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por un lado, y los Estados Unidos Mexicanos, por el otro.

² Títulos II, III y VI, respectivamente, del Acuerdo Global México-Unión Europea.

³ Como en el rubro de las inversiones y en la mayoría de los rubros concernientes a la cooperación.

⁴ Como lo afirmó el 23 de noviembre de 2010, Paul Bonnefoy, Jefe de la sección Económica y Comercial de la Delegación de la UE en México, en el Seminario "Los beneficios del TLC entre México y la Unión Europea",

En este escenario, México y la UE celebran que, además de un Acuerdo Global, mantienen entre sí una Asociación Estratégica⁵.

La Asociación Estratégica entre la Unión Europea y México es, en términos políticos, conveniente, aunque en términos jurídicos, innecesaria. En efecto, tal y como lo indica el documento respectivo “el motivo principal para establecer una asociación estratégica con México es la perspectiva de consolidar aún más nuestra coordinación en los principales foros e instituciones multilaterales”⁶.

Por su parte, y en coincidencia con lo anterior, el Acuerdo Global, en su artículo 3.1, referente al “Diálogo Político”, establece que “Las partes acuerdan institucionalizar un diálogo político más intenso basado en los principios enunciados en el artículo 1, que incluya todas las cuestiones bilaterales e internacionales de interés común y dé lugar a unas consultas más estrechas entre las Partes dentro del contexto de las organizaciones internacionales a las que ambas pertenecen”⁷.

Finalmente, y con base en el mencionado artículo 3, en el Acta Final del Acuerdo Global se incluye la “Declaración Conjunta de la Unión Europea y México sobre Diálogo Político” que, de igual manera, abunda en las posibilidades y objetivos de un diálogo político reforzado, así como en sus mecanismos.

Con la finalidad de implementar los proyectos prioritarios señalados en la comunicación sobre la Asociación Estratégica UE-México, ambas partes suscribieron el 16 de mayo de 2010 el documento denominado “Plan Ejecutivo Conjunto”⁸.

refiriéndose a las diferencias que el acuerdo con México mantiene con relación a los acuerdos de la UE con Chile, los recientes con Perú, Colombia y Centroamérica y las negociaciones con el Mercosur y Canadá.

⁵ “Hacia una Asociación Estratégica UE-México”, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, COM (2008) 447 final. Bruselas, 15.7.2008.

⁶ Documento “Hacia una Asociación Estratégica UE-México”, *loc. cit.*, pág. 5.

⁷ Título II “Diálogo Político”, del Acuerdo Global México-UE.

⁸ Documento “Asociación Estratégica México-Unión Europea Plan Ejecutivo Conjunto” 9820/10 (Presse 126), adoptado en Comillas, Santander, España, el 16 de mayo de 2010.

Ahora bien, y sin restarle importancia al documento arriba mencionado, respecto al que abundaremos más adelante, resulta destacable mencionar que tanto el documento de “Asociación Estratégica” como el “Plan Ejecutivo Conjunto” constituyen manifiestos de buenas intenciones entre las partes, pero sin fuerza vinculante alguna, ya que dichos instrumentos no constituyen, ni formal ni materialmente, acuerdos internacionales en los términos que establece la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y tampoco sustituyen, por tanto, al Acuerdo Global México-Unión Europea.

2. Los asuntos policiales y de seguridad en la Asociación Estratégica UE-México

Si algo surgió como nota característica y novedosa en el documento “Plan Ejecutivo Conjunto sobre la Asociación Estratégica UE-México” es, sin duda, el tema de las posibilidades de cooperación bilateral en materia policial y de seguridad.

Por tratarse de un asunto doméstico, entre la UE y México el asunto de la seguridad en este país se ha mencionado en foros y en documentos, pero de manera distante y difusa. En el Plan Ejecutivo Conjunto, sin embargo, se hace una importante referencia al tema de manera específica.⁹

El apartado de “ASUNTOS BILATERALES”, en el numeral 3.3, se habla de manera puntual de “Asuntos policiales y de seguridad”. El documento va más allá al hablar de la necesidad de combatir la delincuencia organizada transnacional, el tráfico ilícito de armas, la trata de personas y demás asuntos relacionados con la seguridad y el orden público.

En este punto, destaca lo dispuesto en el apartado 3.3, f)¹⁰, que habla de la posibilidad de cooperación entre México y FRONTEX¹¹ sobre cuestiones

⁹ “Plan Ejecutivo Conjunto” 9820/10. *loc. cit.*, pág 27, *ut supra*.

¹⁰ “Plan Ejecutivo Conjunto” 9820/10. *loc. cit.*, pág 28.

¹¹ Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores:
<http://www.frontex.europa.eu/>.

relacionadas con la “seguridad de las fronteras” e, inclusive, se señala la posibilidad de colaboración entre autoridades mexicanas y el Cuerpo Policial “EUROPOL”¹².

3. La oportunidad de las posibilidades de cooperación en materia de controles fronterizos México-UE

La realidad de México

La posibilidad de aprovechar la experiencia del bloque europeo con base en el funcionamiento de la Agencia FRONTEX y el proyecto EUROPOL, cobra una singular importancia para México por la realidad que se vive en materia de controles fronterizos. La matanza de 72 migrantes en Tamaulipas, procedentes de Centro y Sudamérica, en el mes de agosto de 2010, que salió a la luz pública, evidenció una realidad de décadas, invisible para el gobierno mexicano al tiempo que vergonzosa: el maltrato y abandono de migrantes en tierra azteca¹³.

En su paso por México, los inmigrantes son víctimas de asaltos, violaciones, secuestros y utilización como rehenes y esclavos del crimen organizado. Su condición de invisibilidad, por la falta de coordinación de las autoridades migratorias federales y los gobiernos estatales y municipales, evidencia una frontera sur sin controles, presa de una corrupción rampante¹⁴.

A lo anterior se suma la cada vez más inquietante cifra de homicidios en nuestro país, producto de la llamada “Guerra contra el Narcotráfico” librada por el gobierno federal y anunciada desde hace casi cuatro años por el Presidente de México, Felipe Calderón Hinojosa.¹⁵

¹² El personal de Europol procede de diversos cuerpos de seguridad como policía, aduanas y servicios de seguridad. Esta pluralidad de fuerzas contribuye a subsanar la falta de información y reduce el espacio en el que los delincuentes pueden operar: <http://www.europol.europa.eu/>

¹³ Vid Gil Olmos, José, *La matanza de Tamaulipas, sólo una muestra*, revista “Proceso”, semanario, 29 de agosto de 2010, págs 8-10.

¹⁴ Vid Vergara, Rosalía, *Los Migrantes, botín del crimen organizado*, revista “Proceso”, semanario, 7 de noviembre de 2010, págs 70-72.

¹⁵ Sobre este tema, vid Bergman, Sabina, *Por qué no es nuestra guerra*, revista “Proceso”, semanario, 3 de octubre de 2010. p. 50.

En el México de los últimos años existe un crecimiento alarmante de la violencia, por la falta de una estrategia clara en contra del crimen organizado. Entre 2008 y 2010 la violencia registró un agudo aumento de 5,207 ejecuciones en 2008; 6,587, en 2009, y quizás unas 11,800 al terminar 2010.¹⁶

Es importante hacer notar que la violencia creciente y el aumento de homicidios producto del crimen organizado relacionados con el narcotráfico tiene otro importante componente que, en parte, explica el aumento desbocado de la violencia en México: el flujo sin control de armas ilegales que se introducen diariamente por la frontera norte de México. Efectivamente, el casi nulo control fronterizo permite, por un lado, el tráfico de armas ilegales por nuestra frontera norte, procedentes de los Estados Unidos de América, que en combinación con el descontrol del ingreso de migrantes por nuestra frontera sur, se traducen en una combinación perversa, a la que podríamos sumar la impunidad como característica de la ineficaz persecución de los delitos en nuestro país.

Emprender una lucha de manera parcial, mediática y un tanto improvisada, atacar un grave problema de manera fraccionada, ya se ha visto, no da buenos resultados. El gobierno mexicano afirma que la guerra se va ganando aunque no se note¹⁷. No, no se nota. La posibilidad de que en el sexenio del Presidente Calderón se pueda llegar a la cifra de 75 mil muertos producto de la lucha en contra del crimen organizado explica el sensible descenso en la popularidad del Primer Mandatario mexicano¹⁸. El descontento que ha despertado entre la población su estrategia en contra del narcotráfico da cuenta de que, cuando menos, la afirmación de que “vamos ganando la guerra” no se percibe. No se nota.

¹⁶ Guerrero, Eduardo, *Cómo reducir la violencia en México*, revista “Nexos”, núm. 395, noviembre de 2010, p. 24.

¹⁷ Cfr. nota: “Mayoría de enfrentamientos los han ganado federales: FCH”, Jorge Ramos, *Periódico El Universal*, México, 10 de agosto de 2010. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/700800.html>

¹⁸ Al inicio del inicio de la estrategia del Presidente Calderón en contra del narcotráfico, su popularidad era cercana al 80%. En noviembre de 2009, se ubicaba en 50.4% y para noviembre 2010, el 45.7% de los encuestados por Buendía & Laredo y El Universal, pensaba que la administración de Calderón era buena.: “Baja la Popularidad del Presidente”: en http://www.lasillarota.com/index.php?option=com_k2&view=item&id=1286:baja-la-popularidad-del-presidente&Itemid=59 (fuente consultada el 29 de noviembre de 2010).

La experiencia europea

La realidad europea, en contraste con la mexicana, tiene entre sus notas distintivas y exitosas el Mercado Interior Europeo, que posibilita el libre tránsito de personas, mercancías, servicios y capitales en un espacio de libertad, seguridad y justicia. La supresión de fronteras interiores, como logro indubitable del proyecto europeo, presupone, claro está, una coordinación, comunicación y eficacia de los controles fronterizos de mercancías y personas, así como una cooperación policial y judicial eficiente entre los países de la Unión.

En este punto resulta obligada la referencia al Acuerdo de Schengen, a 25 años de su suscripción por Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos, creado con objeto eliminar progresivamente los controles en las fronteras comunes y establecer un régimen de libre circulación para todos los nacionales de los Estados signatarios, de los otros Estados de la Comunidad o de terceros países¹⁹.

El régimen fronterizo de Schengen está constituido por una normativa compleja y completa, que supone abolir los controles al interior del denominado “Espacio Schengen” e intensificar, al mismo tiempo, los controles de las fronteras exteriores, donde la Agencia FRONTEX y la Agencia EUROPOL son sólo parte del andamiaje que ha posibilitado su éxito a través de los años.

Conclusiones

Tal vez no era una idea originaria el incluir en el apartado 3.3 del Plan Ejecutivo Conjunto de la Asociación Estratégica México- Unión Europea el control fronterizo y la seguridad. Quien lo hizo o lo propuso tuvo, voluntaria o involuntariamente, el mérito de la previsión.

Ahora, unos meses después de la matanza de decenas de migrantes centroamericanos en Tamaulipas, que evidenció el recrudecimiento de la violencia en nuestro país, justo ahora en que se discute en el Senado mexicano un proyecto para contar con una Ley de Migración que atienda el fenómeno de manera

¹⁹ Glosario Europa: http://europa.eu/scadplus/glossary/schengen_agreement_es.htm (consultada el 29 de noviembre de 2010).

integral, la posibilidad de cooperación México-Unión Europea en materia de seguridad y controles fronterizos despierta grandes expectativas.

La grave realidad mexicana y la experiencia europea en materia de seguridad fronteriza tienen hoy un importante punto de conexión.

Las posibilidades no sólo son políticamente deseables, sino jurídicamente viables. Aquí se ha hablado de la carencia de fuerza vinculante del Plan Ejecutivo Conjunto, pero también de las bondades del Acuerdo Global por cuanto a su ambicioso contenido. La posibilidad de establecer acuerdos de cooperación con base en los apartados de cooperación, la cláusula evolutiva y el marco institucional²⁰ robustecen, sin lugar a duda, la factibilidad de la cooperación en materia de controles fronterizos y de seguridad entre México y la Unión Europea.

Un modelo, como el plasmado en los Acuerdos de Schengen, para confiar en el otro, cooperar con el otro, estar alertas ante las amenazas del exterior, en un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que se garantice, al mismo tiempo, el respeto a los derechos humanos, es una idea que no tiene por qué limitarse al continente europeo²¹.

Bibliografía

-Bergman, Sabina, *Por qué no es nuestra guerra*, Revista "Proceso", Semanario, 3 de octubre de 2010.

²⁰ Título VI y de manera especial los artículos 43, 45, 47 y 49, respectivamente del Acuerdo Global México-Unión Europea.

²¹ Como lo expuso el Dr. Kurt Schelter en su ponencia *The "Schengen-Cooperation" according to the Lisbon Treaty –Border security between freedom of movement and illegal migration*. Seminario: "Migración, control fronterizo y derechos humanos: La experiencia europea". Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 24 de noviembre de 2010, www.juridicas.unam.mx

-Gil Olmos, José, *La matanza de Tamaulipas, sólo una muestra*, Revista "Proceso", Semanario, 29 de agosto de 2010.

-Guerrero, Eduardo, *Cómo reducir la violencia en México*, Revista "Nexos", núm. 395, noviembre de 2010.

-Vergara, Rosalía, *Los Migrantes, botín del crimen organizado*, Revista "Proceso", Semanario, 7 de noviembre de 2010.

Legislación y documentos oficiales

-Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, celebrado entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros y los Estados Unidos Mexicanos el 8 de diciembre de 1997.

- "Asociación Estratégica México-Unión Europea Plan Ejecutivo Conjunto" 9820/10 (Presse 126), adoptado en Comillas, Santander, España, el 16 de mayo de 2010.

-"Hacia una Asociación Estratégica UE-México", Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, COM (2008) 447 final. Bruselas, 15.7.2008.

Páginas electrónicas:

-Agencia Europea EUROPOL: <http://www.europol.europa.eu/>

-Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores (FRONTEX): <http://www.frontex.europa.eu/>

-El Universal online: "Mayoría de enfrentamientos los ha ganado federales: FCH"
<http://www.eluniversal.com.mx/notas/700800.html>

-Glosario Europa:

http://europa.eu/scadplus/glossary/schengen_agreement_es.htm

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM: www.juridicas.unam.mx

-La Silla Rota: "Baja la Popularidad del Presidente":
http://www.lasillarota.com/index.php?option=com_k2&view=item&id=1286:baja-la-popularidad-del-presidente&Itemid=59.

-Proyecto para la facilitación del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (PROTLCUEM) www.protlcuem.gob.mx

