
EL «ENEMIGO INTERNO»: LA RESPUESTA DE LA UNIÓN EUROPEA AL MOVIMIENTO ANTIGLOBALIZACIÓN

BEN HAYES

Director del Centro Statewatch de Seguimiento y Documentación en temas de justicia e interior en la Unión Europea

Los Estados tienen tres opciones para hacer frente a las grandes manifestaciones (Brewer *et al.*, 1998). La primera opción se basa en el diálogo y el debate, tratando de acoger o reconocer la demanda de la protesta; la segunda opción es criminalizar los motivos y las acciones de los manifestantes, y la tercera opción es evitar las manifestaciones, las actividades e incluso el derecho a protestar. Ben Hayes añade una cuarta opción, la de la contención, que caracterizó el enfoque más benigno de los gobiernos ante las manifestaciones multitudinarias contra la guerra que se celebraron por todo el mundo. En la actualidad, con el desarrollo de la Unión Europea (UE), la contención es la vía para evitar la represión y la criminalización.

Utilizando diversos ejemplos de protestas antiglobalización, Hayes explica que la primera opción, que parece la más conveniente teniendo en cuenta nuestros derechos, no la ha aplicado la UE ni sus Estados. En su lugar, parece que las opciones segunda, tercera y cuarta son la forma de hacer frente a la situación y a su vez constituyen el enfoque dominante de la UE y de los Estados. Esto es incompatible con los derechos fundamentales de libertad de asociación, de manifestación y de privacidad. Además, nos tenemos que preguntar si, utilizando este enfoque, se puede hacer que se radicalice la sociedad civil.

States have three options to deal with large public demonstrations. The first option is based on dialogue and debate trying to accommodate or recognize protest demand; the second option is to criminalize the protestor's motives and actions; and the third option is to avoid demonstrations, activities and even the right to protest. Ben Hayes adds another one, containment. Nowadays, with the more recent development of the European Union (EU), containment is replacing suppression and criminalization.

Using several examples of recent anti-globalization protests, Ben Hayes explains that the first option to deal, apparently the most convenient according to our rights, has not been implemented by the EU and his States. Instead of that, second, third and fourth options seem to be the way to deal with the situation and constitute the dominant approach of the State and the EU. This is incompatible with fundamental rights to freedom of association, to demonstrate and to privacy. Furthermore, we have to ask ourselves, if, using this approach, we will be radicalizing civil society.

1. EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE SCHENGEN

Mucho antes de las destacadas manifestaciones de Göteborg y Génova en 2001, los Estados miembros de la UE y de Schengen habían acordado algunas medidas de cooperación policial sobre seguridad y orden público.¹ Quizá la más

1. El Acuerdo de Schengen fue firmado en el año 1985 y el Convenio de Aplicación de Schengen, en

significativa fue la creación del Sistema de Información de Schengen (SIS), una amplia base de datos que se puso en línea en 1995 y que ahora cubre a quince países.² Los Estados participantes aportan datos al SIS sobre personas buscadas para su detención, personas que se deben poner bajo custodia, bajo vigilancia o que se deben someter a comprobaciones específicas, así como personas a las que se les debe negar la entrada en las fronteras externas (tanto por cuestiones de seguridad nacional como de inmigración), y también sobre objetos robados o perdidos.³

Los manifestantes y los activistas políticos han sido registrados en el SIS en virtud de las disposiciones sobre «seguridad nacional» (artículo 96).⁴ La inclusión implica una sanción legal —la prevención de la entrada en los países específicos (o en toda la zona Schengen para los ciudadanos de fuera de la UE)— y equivale a un registro *casi* criminal. A pesar de esto, es posible que las personas que se incorporen de hecho no hayan sido condenadas por ningún delito. Un ejemplo de esta «vigilancia política de máxima obviedad» (Peers, 2000, 224) es el caso de Stephanie Mills, una activista de Greenpeace a la que el 25 de junio de 1998 se negó el acceso a toda la zona Schengen porque el Gobierno francés había introducido los nombres de algunos empleados de Greenpeace en el SIS.⁵

Se desconoce cuantos manifestantes constan en el SIS, porque nunca se han obtenido estadísticas que desglosen las diferentes categorías. Hasta el año 1998 se proporcionaban cifras básicas, pero desaparecieron por una decisión «informal» después de la incorporación de Schengen en la estructura de la UE.⁶ Documentos no publicados obtenidos por *Statewatch* muestran que el 5 de marzo de 2003 el SIS incluía un total de 877.655 personas.⁷ El 89% han sido incorporadas en virtud del artículo 96; la mayoría son personas a las que se ha

1990. El Tratado de Amsterdam, que entró en vigor en el año 1999, incorporó el patrimonio de Schengen en la estructura de la UE. Todos los artículos de Schengen a los que hace referencia este artículo se encuentran en el Convenio de 1990.

2. El Reino Unido e Irlanda son los únicos Estados miembros de la UE que aún no participan en el SIS, aunque ya se han puesto en marcha los planes para incorporarlos a las cuestiones de cooperación policial. Noruega e Islandia participan de acuerdo con un protocolo del Tratado de Amsterdam. Los países que se incorporen a la UE también participarán en el «SIS II».

3. Para un análisis detallado de las bases de datos del SIS y de otras de la UE, véase Mathiesen, 1999.

4. Algunos manifestantes también pueden haber sido «marcados» para someterlos a vigilancia o comprobaciones específicas, como los registros que prevé el artículo 99.

5. La hostilidad francesa contra Greenpeace se remonta a las protestas contra las pruebas nucleares que Francia realizó en el Pacífico Sur y el ataque posterior francés con un torpedo que hundió el «Rainbow Warrior», el buque insignia de Greenpeace (véase también el *Statewatch bulletin*, vol. 8, núm. 5, septiembre-octubre de 1998). Otro caso tristemente célebre es el de los hermanos Boore, dos seguidores de fútbol galeses que fueron deportados de Bélgica después de que sus nombres fuesen introducidos por el NCIS (el Servicio de Inteligencia Criminal Nacional del Reino Unido), que los había recibido de las autoridades de Luxemburgo, afirmando equivocadamente que habían «provocado desórdenes» durante un control de seguridad. Estuvieron detenidos dieciséis horas y después los deportaron esposados. Los hermanos tardaron seis años en conseguir que sus nombres fueran borrados de los registros nacionales y de Schengen [Peers, 2000, 188; *Statewatch bulletin*, vol. 6, núm. 4, julio-agosto de 1996].

6. *Statewatch News Online*, abril de 2001, <http://www.statewatch.org/news/2001/mar/07accountab.htm>.

7. Fuentes oficiales *estiman* que hay «aproximadamente ciento veinticinco mil» terminales con acceso al SIS en quince países.

denegado una solicitud de asilo. Se espera con mucho interés que se realice un informe sobre la legalidad de introducir manifestantes en el SIS, que actualmente redacta la Autoridad Supervisora Conjunta de Schengen sobre protección de datos.

2. LA ACCIÓN CONJUNTA DE LA UNIÓN EUROPEA DE 1997 Y LAS MANIFESTACIONES DE AMSTERDAM

La primera medida de peso de la UE en referencia al orden público fue la Acción conjunta sobre seguridad y orden público de 1997.⁸ Esta medida fue una iniciativa holandesa y resulta remarcable que fuese acordada justo antes de la gran manifestación «Eurotop» con cincuenta mil participantes que tuvo lugar durante la cumbre de la UE realizada en Amsterdam en junio de 1997, en la que fueron arrestadas trescientas diecisiete personas. Todas estas personas eran totalmente pacíficas (aunque ruidosas, porque intentaban perturbar el sueño de los jefes de Estado), pero todas ellas fueron acusadas de acuerdo con la legislación que penaliza «formar parte de una organización que tiene como objetivo cometer delitos» (según parece, el modelo para la Acción conjunta de la UE sobre «ser miembro de una organización criminal» que se acordó al año siguiente).⁹ La vigilancia de la cumbre de Amsterdam fijó la pauta de las futuras políticas y de la conducta operativa.¹⁰

La Acción conjunta de la UE sobre orden público ampliaba las disposiciones que ya existían en una Recomendación del Consejo de la UE de 1996 sobre cooperación contra el vandalismo en el fútbol (con frecuencia un terreno de pruebas para políticas que más adelante se aplican al orden público en general). Esta Acción obligaba a los Estados miembros a intercambiar información «a petición o sin pedirla, a través de organismos centrales, si grupos considerables que suponen una amenaza para la seguridad y el orden público viajan a otro Estado miembro para participar en acontecimientos».

8. Acción conjunta 97/339/JHA, OJ 1997 L 147/1, <http://www.statewatch.org/news/2001/aug/japubord.htm>.

9. Acción conjunta 98/733/JHA, OJ 1998 L 351/1.

10. «Los manifestantes pagaron un precio bastante alto por perturbar el sueño de Jacques Chirac y Tony Blair... Más de un centenar [de manifestantes] fueron deportados inmediatamente antes de que pudiesen recusar su detención ante los tribunales (una infracción espectacular de la Ley de libre circulación de la CE); algunos fueron deportados sin sus pertenencias; al cónsul danés se le prohibió visitar a los daneses detenidos y algunos fueron devueltos a Dinamarca en un avión militar escoltado por un bombardero holandés. Y se pasó información sobre las personas acusadas a algunas agencias de inteligencia de policía, a pesar del grave abuso de autoridad del fiscal en el momento de presentar cargos. Se desconoce de cuántas personas se introdujo información en las diversas bases de datos de la UE o fueron divulgadas en reuniones *ad hoc* de los especialistas en orden público de la UE. Los que no fueron expulsados pasaron tres días detenidos y después se les soltó. Algunos alegaron que la policía los había maltratado y que se les había negado el derecho a realizar una llamada; ninguno de ellos llegó a ser condenado» [Peers, 2000, 225].

3. LOS CONTROLES FRONTERIZOS PARA CONTRARRESTAR PROTESTAS

Otra disposición célebre del Convenio de Schengen de 1990 también entraría en juego cuando los gobiernos se implican en la supresión de las protestas. El artículo 2 del Convenio de Schengen implantó el compromiso subyacente de abolir las fronteras internas (aunque esto está lejos de la realidad).¹¹ Y el segundo apartado de ese artículo permite a los Estados Schengen reestablecer controles fronterizos «cuando la política pública o la seguridad nacional lo requieran [...] durante un período limitado».

El Gobierno belga fue el primero en acogerse a esta «excepción» durante un programa de regularización de inmigrantes a principios del año 2000. Se utilizó por primera vez, para evitar que los protestatarios acudiesen a una manifestación, durante la presidencia francesa de la UE, en la que tanto Francia como España reintrodujeron los controles fronterizos durante la cumbre de Biarritz en diciembre de 2000. Desde entonces, el artículo 2(2) se ha utilizado como mínimo catorce veces para contrarrestar manifestaciones que tienen lugar durante cumbres internacionales.¹²

Esta política no implica tan solo que se realicen controles de identidad durante los períodos limitados, sino que hay centenares (y en algunos casos miles) de personas a las que se les niega la entrada a los Estados miembros a los que viajan; se trata de un freno espectacular de la supuestamente fundamental libertad de circulación. Por ejemplo, se denegó la entrada a dos mil noventa y tres personas en la frontera italiana en el período previo a la cumbre de 2001 en Génova.¹³ En la cumbre del G8 celebrada en Evian (Francia) entre el 1 y el 3 de junio de 2003, los controles fronterizos se reintrodujeron en seis países durante un período de dos semanas ¡que se inició diez días antes de la reunión!¹⁴

4. GÖTEBORG, GÉNOVA Y EL 11 DE SEPTIEMBRE: CRIMINALIZAR A LA IZQUIERDA

La cumbre de la UE que se celebró del 14 al 16 de junio de 2001 en Göteborg (Suecia) situó las protestas en el punto de mira de los medios de comunicación cuando la policía disparó contra dos manifestantes. Unos cincuenta fueron detenidos y arrestados durante un período prolongado y se cree que se añadieron aproximadamente unos cuatrocientos nombres al SIS. Durante las protestas de Génova (Italia) contra la reunión del G8 que se celebró un mes más tarde, los ministros de Justicia e Interior de la UE habían acordado una estrategia amplia para la «seguridad de las reuniones del Consejo Europeo y otros acontecimientos comparables».¹⁵ Tenía la

11. *Statewatch Bulletin*, vol. 13, núm. 1, enero-febrero de 2003.

12. *Statewatch European Monitor*, vol. 3, núm. 4, febrero de 2003.

13. *Statewatch Bulletin*, vol. 11, núm. 3/4, mayo-julio de 2001.

14. Documento del Consejo de la UE 9537/03, de 23 de mayo de 2003.

15. Documento del Consejo de la UE 10916/01, de 16 de julio de 2001, <http://www.statewatch.org/news/2001/jul/10916en1.pdf>.

finalidad de aumentar la cooperación policial, la acumulación y el intercambio de inteligencia, los controles fronterizos internos, la cooperación judicial y las medidas organizativas conjuntas. El «control operativo» de la UE se delegó en la Unidad Operativa de Jefes de Policía de la UE, que ha sido creada en la cumbre de Tampere (Finlandia) en octubre de 1999. Aún no tiene base legal para sus actividades y no está sujeta a ningún control democrático significativo o responsabilidad pública de ningún tipo (véase más abajo).

Las terribles escenas de Génova, en las que Carlo Giuliani recibió un tiro en la cabeza que un *carabiniere* le disparó de cerca, quedaron eclipsadas menos de dos meses más tarde por los ataques terroristas en los Estados Unidos. El 11 de septiembre tuvo implicaciones inmediatas y duraderas en las agendas de políticas nacionales y de la UE y encajaría directamente en el marco de contrarrestar protestas.

En una semana, la Comisión Europea había presentado un borrador de propuestas para una decisión marco para luchar contra el terrorismo.¹⁶ Esto se «acordó políticamente» sólo seis semanas más tarde, un período sin precedentes para la toma de decisiones en la UE (y que aún es más sorprendente si se tiene en cuenta el record de la UE para armonizar el derecho penal).

Las protestas se vincularon inmediatamente a la definición de terrorismo que se propuso, que incluía algunos delitos menos graves, como el hurto, el robo y «la ocupación ilícita de lugares de uso público o instalaciones estatales o gubernamentales» (ref.). También se cubrieron los «daños» a estos lugares. Sin embargo, estos delitos sólo se podrían considerar actos de terrorismo si el *propósito* fuera terrorista. Aquí la definición de la propuesta de la Comisión parecía increíble y cubría delitos:

...cometidos intencionadamente por un individuo o un grupo contra uno o más países, sus instituciones o personas con el fin de intimidarlos y alterar gravemente o destruir las estructuras políticas, económicas o sociales de estos países, serán punibles como delitos terroristas.

Como cualquier protesta política, industrial o medioambiental, se podía interpretar fácilmente que las manifestaciones de Göteborg y Génova tenían el objetivo claro de «alterar gravemente o destruir las estructuras políticas, económicas o sociales». El Consejo de la Unión Europea (representantes de los quince gobiernos) respondió *ampliando* la definición y cambió «alterando» por «afectando», de manera que se podría cubrir prácticamente todo.¹⁷ También añadió «organizaciones internacionales» a «estructuras políticas, económicas o sociales». La definición acordada políticamente el 6 de diciembre de 2001 y adoptada formalmente seis meses más tarde es la siguiente:

16. *Statewatch News Online*, septiembre de 2001, <http://www.statewatch.org/news/2001/sep/14eulaws.htm>; véase también Mathiesen (2002).

17. *Statewatch News Online*, octubre de 2001, <http://www.statewatch.org/news/2001/oct/08counterr.htm>.

- que intimiden gravemente a la población,
- que obliguen de manera indebida a un gobierno o a una organización internacional a llevar a cabo una acción o a abstenerse de llevarla a cabo, o
- que desestabilicen gravemente o destruyan las estructuras políticas, constitucionales, económicas o sociales fundamentales de un país o de una organización internacional (artículo 1.1).¹⁸

Durante las negociaciones, el Parlamento europeo y algunos parlamentos nacionales expresaron su preocupación por la amplitud de esta definición. A pesar de eso, sin ningún poder para «*codecidir*», enmendar o rechazar políticas, sus preocupaciones fueron ignoradas totalmente. De hecho, los textos debían estar acordados políticamente por los gobiernos *antes* de la consulta formal y, con el clima político creado por el 11 de septiembre, las discrepancias enmudecieron. Sin embargo, se hicieron tres concesiones aparentes a los grupos de la sociedad civil, a los juristas y a los parlamentarios que habían protestado contra una definición tan amplia.¹⁹ El delito de «ocupación [...] de un lugar público» fue sustituido por «causar la destrucción importante [...] de un lugar público». En segundo lugar, se añadió un artículo preliminar al preámbulo:

Nada de esta decisión marco se puede interpretar como una intención de reducir o restringir libertades o derechos fundamentales como el derecho de manifestación, libertad de reunión, de asociación o de expresión, incluido el derecho a crear sindicatos y afiliarse a ellos con otras personas para la protección de sus intereses y el derecho relacionado de manifestarse [artículo preliminar 10].

Una minoría de gobiernos de la UE había querido referirse explícitamente al movimiento antiglobalización pero, de manera significativa, no se incorporó este aspecto. En cambio, el respeto por las libertades fundamentales sólo se tendría que garantizar en relación con los sindicatos y no, por lo que parece, para protestas políticas más amplias. En el último momento se añadió a la decisión marco una declaración de los ministros de Justicia e Interior de la UE:

Ni [la definición de terrorismo] se puede interpretar para incriminar por motivos de terrorismo a personas que ejercen su derecho legítimo de manifestar sus opiniones, incluso si en el transcurso del ejercicio de estos derechos cometen delitos.

Otra vez, esta concesión aparente no equivale a ningún tipo de garantía concreta. Las declaraciones políticas no tienen validez legal, *sólo* son declaraciones. Así, a pesar de que se garantice públicamente lo contrario, los Estados miembros han dejado abierta la posibilidad de aplicar la legislación terrorista a las protestas.

18. *Statewatch News Online*, diciembre de 2001, <http://www.statewatch.org/news/2001/dec/07terr-def.htm>. Decisión marco publicada en OJ 2002 L 164/3.

19. *Statewatch News Online*, noviembre de 2001, <http://www.statewatch.org/news/2001/nov/26appeal2.htm>.

La prueba de fuego será cómo los Estados miembros emplean la definición en la práctica.

En febrero de 2002 el Gobierno español hizo una declaración de intenciones un poco más clara, con su propuesta de presidencia para una decisión del Consejo de la UE sobre «intercambio de información de incidentes terroristas». Esta medida, que parecía inocua, empezaba diciendo lo siguiente:

El grupo de trabajo [de la UE sobre terrorismo] ha constatado un incremento gradual, en diversas cumbres de la UE y otros acontecimientos, de violencia y delitos de daños orquestados por grupos extremistas radicales, que claramente aterrorizan a la sociedad... Estos actos son obra de un red amplia, que se esconde detrás de varios frentes sociales, con lo cual nos referimos a organizaciones que aprovechan su estatus legal para ayudar y secundar la consecución de los objetivos de grupos terroristas.²⁰

Además, el Gobierno español aducía que:

La Unión ha reaccionado incluyendo estas acciones en el artículo 1 de la decisión marco sobre la lucha contra el terrorismo.

Esto quería decir que se intercambiaría información sobre «individuos con un registro policial relacionado con el terrorismo», aparentemente en referencia a un registro de una condena criminal (incluso si se trataba de delitos menores contra el orden público). Pero después continuaba diciendo que este requisito no es necesario en los casos en los que la ley nacional permite el intercambio de «inteligencia» (sospechas y suposiciones).²¹ Diversos gobiernos se distanciaron públicamente de la propuesta española y el quinto borrador —por ahora, una recomendación no vinculante del Consejo de la UE— decía que «la delegación de los Países Bajos, con el apoyo de algunas de las demás delegaciones, ha considerado que la descripción de las personas a las que afecta la decisión es demasiado vaga».²²

Finalmente, en noviembre de 2002 se adoptó la medida, que aún hacía referencia al «riesgo que las organizaciones terroristas utilizarán los acontecimientos internacionales más grandes para llevar a cabo ataques terroristas según se definen en el artículo 1 de la decisión marco sobre lucha contra el terrorismo»; los actos llevados a cabo por «diversas redes amplias de terroristas» y «la necesidad de análisis y seguimiento proactivo».²³ Como recomendación no vinculante del Consejo, los Estados miembros que quieran intercambiar información

20. Documento del Consejo de la UE 5712/02, de 29 de enero de 2001, <http://www.statewatch.org/news/2002/feb/05712.pdf>.

21. *Statewatch News Online*, febrero de 2002, <http://www.statewatch.org/news/2002/feb/07protest2.htm>.

22. Documento del Consejo de la UE 5712/5/02, rev. 5, de 9 de abril de 2002.

23. Para la recomendación adoptada, véase: <http://www.statewatch.org/news/2003/apr/spainterr.pdf>.

sobre activistas en nombre de la lucha contra el terrorismo son libres de hacerlo.²⁴ Adoptar las disposiciones en forma de recomendaciones también significaba que no era necesario consultar con el Parlamento europeo ni con los parlamentos nacionales.

El vínculo falaz entre los grupos de protesta y los terroristas también fue promovido por el informe de situación anual de la Europol sobre terrorismo en la UE. En el informe de febrero de 2002 se incluyeron por primera vez dos nuevas categorías: «terrorismo anarquista» y «ecoterrorismo».²⁵ Aunque no se dio la definición o ejemplos de estos últimos, el informe decía que «los ecologistas radicales y los movimientos por los derechos de los animales han mantenido una campaña limitada. Sin embargo, los daños materiales que causaron fueron amplios». En cuanto al «terrorismo anarquista», el informe citaba la posibilidad de la «resurrección del terrorismo de izquierdas» y se refería a una serie de ataques terroristas «en la parte sur de la Unión». De hecho, todos los ejemplos que se aportaron eran de Italia y, como mínimo uno —una explosión delante del Palacio de Justicia de Venecia después de la cumbre del G8 (julio de 2001)— se ha atribuido a extremistas de derechas (la extrema derecha no se menciona en ningún momento en el informe de la Europol). Los esfuerzos del Gobierno español para criminalizar más y a más activistas vascos (por ejemplo a los grupos de apoyo a los presos y a la juventud) vinculándolos a ETA también se reflejaron en la «valoración de la amenaza» de la Europol.

5. BASE DE DATOS DE ALBOROTADORES, PROHIBICIONES DE VIAJAR Y VIGILANCIA PARAMILITAR: LA SUPRESIÓN DE LAS PROTESTAS

Después de las manifestaciones de Göteborg y Génova, los ministros de Justicia e Interior de la UE realizaron un llamamiento para la creación de bases de datos nacionales de «alborotadores», que una vez más no se basaban en el proceso penal, sino en sospechas y suposiciones y sin hacer referencia a las normas legales o de protección de datos que regulan el intercambio de este tipo de información.²⁶ También querían que la legislación nacional permitiese a los Estados miembros de la UE aprobar leyes para evitar que las personas acudiesen a protestas en otros países si sus nombres habían sido registrados o si habían sido condenados por delitos menores contra el orden público. Haciéndose eco de la descripción que Tony Blair hizo de los activistas, a los que calificó como un «circo ambulante de anarquistas»,²⁷ siete gobiernos de la UE —Alemania, Suecia,

24. *Statewatch bulletin*, vol. 12, núm. 2, marzo-abril de 2002; *Statewatch News Online*, abril de 2003, <http://www.statewatch.org/news/2003/apr/16spainterr.htm>.

25. Documentos del Consejo de la UE 5759/02, de 31 de enero de 2002, y 5759/1/02 rev. 1, de 20 de febrero de 2002; para el texto completo véase el informe de *Statewatch News Online*, de febrero de 2002, <http://www.statewatch.org/news/2002/feb/10anarch.htm>.

26. Documento del Consejo de la UE 10916/01, de 16 de julio de 2001, <http://www.statewatch.org/news/2001/jul/10916en1.pdf>.

27. *The Guardian*, 21 de julio de 2001.

Portugal, Italia, Bélgica, Luxemburgo y el Reino Unido— quisieron crear una base de datos para toda la UE e introducir en ella prohibiciones de viajar para «alborotadores» sospechosos de toda la UE.²⁸

Un mes después de los ataques del 11 de septiembre, los deseos de los siete gobiernos tuvieron reflejo en la propuesta de la presidencia belga de ampliar el SIS para que cubriese a «personas potencialmente peligrosas» con el fin que no pudiesen entrar en los países con motivo de «acontecimientos deportivos, culturales, políticos o sociales». En virtud del plan, el alcance del SIS se ampliaría para permitir que se colocasen «alertas» en personas «que las fuerzas policiales supiesen que habían cometido hechos reconocidos de alteración del orden público» según el artículo 99 del Convenio de Aplicación de Schengen.²⁹ Esto permite actualmente a las fuerzas policiales introducir los nombres de personas que se deben someter a:

[...] vigilancia discreta o comprobaciones específicas [...] en las que existen indicaciones reales que sugieren que la persona implicada tiene la intención de cometer o está cometiendo delitos extremadamente graves [...] (se añade énfasis).

La ampliación propuesta del artículo 99 permitiría incorporar en el SIS a las personas:

[...] con la intención de organizar, causar, participar o fomentar altercados con el objetivo de amenazar la seguridad o el orden públicos.

Una «alerta» sobre estos «alborotadores»:

[...] haría que se prohibiese a la persona entrar en el país durante un período limitado antes y después de que tenga lugar el acontecimiento.

En abril de 2001, estas propuestas fueron incorporadas en los planes para el SIS II, un sistema de «segunda generación» de alcance y funciones ampliados que incorporarán los países en vías de adhesión a la UE.³⁰ Aunque ahora parece que las discusiones se han paralizado,³¹ el escenario sigue siendo el de identificar a los «individuos conocidos» sobre la base de la información reunida en el ámbito nacional, por la policía y las agencias de seguridad internas. Entonces, cuando

28. *Statewatch News Online*, agosto de 2001, <http://www.statewatch.org/news/2001/aug/12poreport.htm>.

29. *Statewatch News Online*, noviembre de 2001, <http://www.statewatch.org/news/2001/nov/19sis.htm>.

30. *Statewatch News Online*, abril de 2001, <http://www.statewatch.org/news/2002/apr/01sis.htm>.

31. Se preve que las propuestas menos polémicas serán adoptadas en la legislación para ampliar las capacidades del SIS actual (documentos del Consejo de la UE 10054/03 y 10055/03, de 24 de junio de 2003). Recientemente no se ha tratado del alcance y la función del SIS II, incluida la base de datos «de alborotadores». Parece que el debate se ha congelado mientras se tratan las capacidades técnicas y las propuestas para la licitación (8989/03, 5 de mayo de 2003).

exista una supuesta «amenaza» contra un acontecimiento particular en aquel país, la policía y las agencias de seguridad internas podrán consultar la base de datos de alborotadores sospechosos del SIS. Esto denegaría a las personas el derecho de libre circulación en la UE y el derecho de protesta. Como se ha sugerido antes, también constituiría un registro casi criminal. Además, la construcción de ámbito nacional de un registro de «personas conocidas» significa que la actividad política diaria y más bien ordinaria de grupos y organizaciones se someterá a una vigilancia regular.

6. POLÍTICA SOBRE DISTURBIOS DE LA UE

Poco después de Génova, el ministro del Interior alemán, Otto Schilly, con el apoyo de su homólogo italiano, Claudio Scajola, propuso la creación de una policía antidisturbios de la UE. Aunque se consideró inviable a corto plazo, se planteó la posibilidad de utilizar la futura Fuerza de Reacción Rápida de la UE *dentro* de la UE.³² El llamamiento Schilly-Scajola fue seguido de una propuesta formal alemana para la creación de «unidades especiales» para implantar «medidas conjuntas y armonizadas contra los delincuentes ambulantes que cometen actos violentos»; «un marco táctico común»; formación para «situaciones (de emergencia) a gran escala» (de manera que se vinculaban las protestas y las «emergencias»); «equipamiento estándar común con medios de mando, control y operativos (por ejemplo, radios, armas, dispositivos especiales)», y las «precondiciones [...] para permitir que un Estado miembro solicite la ayuda de unidades especiales de otros Estados miembros».³³

Los acuerdos bilaterales y multilaterales son igualmente importantes y los Estados miembros cada vez solicitan más la presencia y la asistencia de oficiales de policía de Estados vecinos durante las protestas. Estas prácticas pueden llevar, a su vez, a un sistema formal para el movimiento y el despliegue de unidades nacionales formadas especialmente para controlar situaciones de orden público en el país anfitrión. Observando «el enfoque cada vez más militarizado en las manifestaciones», Jude McCulloch (2002, 56) sugiere que:

Los manifestantes no se consideran ciudadanos que puedan estar infringiendo la ley y que están sujetos a ser arrestados y acusados, sino que se les considera «el enemigo interno, que debe ser derrotado mediante el uso de una fuerza incontenible».

32. La Fuerza de Reacción Rápida de la UE se debe utilizar *externamente* contra la «violencia creciente que desequilibra el orden público y rupturas de la paz».

33. *Statewatch News Online*, octubre de 2001, <http://www.statewatch.org/news/2001/oct/01paramilitary.htm>.

7. CUESTIONES OPERATIVAS

En diciembre de 2002, el Consejo de Justicia e Interior de la UE promovió la producción de un «manual de seguridad» para cumbres internacionales.³⁴ Este manual formaliza el intercambio de inteligencia y por esa razón los datos personales sobre «manifestantes potenciales y otras agrupaciones que se preve que viajen» que deberían ser suministradas por el Estado anfitrión de forma mensual, semanal y, finalmente, diaria en el período previo a la protesta. Ya se deberían haber implantado «patrullas preventivas y controles en las fronteras» y «las disposiciones necesarias para una expulsión rápida y eficiente».

Una vez más, la base legal de esta «cooperación» no está nada clara.³⁵ El poder de revisar el manual de seguridad se reserva a la Unidad Operativa de Jefes de Policía de la UE (PCTF), con la ayuda de la Oficina de Seguridad de la Secretaría General del Consejo de la UE. La PCTF no tiene base legal formal y no está sujeta a ningún control democrático formal. A pesar de todo, las deliberaciones sobre la constitución de la UE indican que tendrá la función central de ayudar a un comité de oficiales permanentes de los Estados miembros para la «coordinación y supervisión de todo el espectro de actividad operativa en cuestiones policiales y de seguridad», incluido el orden público.³⁶ Una distinción cuestionable entre aspectos «legislativos» y «operativos» significa que los parlamentos europeo y nacionales seguirían estando excluidos. También existe una posibilidad clara que se denieguen los derechos fundamentales a los manifestantes como resultado de las políticas o las prácticas de la UE (implantadas por agencias nacionales). En este caso, pueden existir algunas líneas claras de responsabilidad democrática o judicial.

Tampoco existen garantías en la Recomendación del Consejo de la UE de abril de 2002, que establece «equipos *ad hoc* multinacionales para reunir e intercambiar información sobre terroristas».³⁷ Los debates dejaron claro que el objetivo de estos equipos *ad hoc* no es arrestar a los sospechosos y llevarlos ante los tribunales. Agrupaciones muy pequeñas de Estados de la UE —encabezados por España e Italia— establecerán equipos secretos de agentes y oficiales de policía y de seguridad interna para identificar y poner bajo vigilancia a grupos e individuos sospechosos.³⁸ También existe un interrogante sobre la función de la Europol, la Oficina Europea de Policía. Aunque no tenía ningún mandato para tratar cuestiones de orden público, existen muchos indicios que sugieren que antes del 11 de septiembre de 2001 la agencia ya se interesaba en los activistas bajo la bandera del terrorismo.³⁹ Mientras que no puede haber demasiadas objeciones a la crea-

34. *Statewatch Bulletin*, vol. 13, núm. 1, enero-febrero de 2003.

35. La primera propuesta alemana hacía referencia a la Acción conjunta de 1997 sobre seguridad y orden público (véase más arriba), pero esto sólo proporciona una base legal para el intercambio de información, no para cuestiones operativas.

36. *Statewatch News Online*, abril de 2003, <http://www.statewatch.org/news/2003/apr/TBART.pdf>.

37. Documento del Consejo de la UE 5715/6/02, de 22 de abril de 2002.

38. *Statewatch Bulletin*, vol. 12, núm. 3, mayo-julio de 2002.

39. Hayes (2000, 10). Después del 11 de septiembre de 2001, la mayoría de los recursos de la Europol se desviaron hacia el «terrorismo islámico extremista».

ción de equipos para luchar contra los *verdaderos* terroristas, existe la condición estricta que actúen siguiendo la ley, de acuerdo con normas de procedimiento, y son responsables legal y democráticamente por sus acciones.

Este ideal nos lleva a opciones de política tácitas abiertas para los gobiernos que se enfrentan a protestas políticas. El giro político contra los activistas y el retraimiento negativo en los medios de comunicación de masas; vigilancia, recogida de información, infiltración, informadores, agentes provocadores, acoso, intimidación y la desestabilización de grupos activistas: el subterfugio estatal está a buen recaudo en todo el mundo, incluidas las democracias occidentales. Ideológicamente, y con frecuencia estratégicamente, contrarrestar las protestas y la contrasubversión son dos caras de la misma moneda: «trabajar en nombre de un gobierno contra personas que quieren perturbar su autoridad» (Kitson, 1969).⁴⁰ De esta forma la legislación y la política de la UE complementan los esfuerzos de las autoridades más entusiastas entre los Estados miembros de la UE.

8. CONCLUSIÓN

En el momento de escribir el artículo, ya ha empezado la presidencia italiana y el Gobierno de Berlusconi hace tiempo que ha dejado clara su postura ante las manifestaciones. El intercambio de información sobre activistas, las listas prohibidas y la negación de entrada de seguidores de fútbol, los equipos de investigación conjunta y una base de datos de sospechosos de terrorismo: todos son puntos del orden del día.⁴¹ El trabajo sobre las propuestas expuestas más arriba continuará entre bastidores.

Aunque hay algunos Estados miembros y algunos representantes de la Comisión y del Parlamento que están claramente incómodos, son una minoría. El enfoque dominante también es incompatible con los derechos fundamentales de la libertad de asociación, de manifestación y de privacidad.⁴² Independientemente de la

40. Inspirado por las manifestaciones masivas contra la guerra del Vietnam, Kitson no sólo vio una nueva función para el ejército, sino también para el uso de las tácticas militares para preservar el orden interno. No basó sus argumentos en las manifestaciones sobre Vietnam, sino en la necesidad de reconsiderar la función de las fuerzas armadas ante la distensión provocada por la proliferación nuclear, la independencia del colonialismo y la disminución de las probabilidades de guerra «convencional». Sin embargo, su preocupación subyacente era bastante clara: «Si ocurriese una situación de injusticia real y grave, como la que se podría producir a raíz de una caída significativa del nivel de vida, todos los que ahora reparten sus protestas en un gran número de causas podrían concentrar los esfuerzos para provocar una situación que superaría el poder de la policía para controlarla» (1969, 25).

41. Documento del Consejo de la UE 10874/03, de 25 de junio de 2003.

42. Estos derechos constan en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Convenio Europeo sobre Derechos Humanos y la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU (DUDH). La Carta garantiza a todo el mundo «el derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación en todos los ámbitos, en especial en lo que hace referencia a cuestiones políticas, sindicales y civiles» (art. 12, y también art. 11 ECHR y art. 20 DUDH), «el derecho a la libertad de expresión [...] [incluida] la libertad de expresar la opinión y recibir y proporcionar información e ideas sin interferencia de las autoridades públicas» (art. 11, y también art. 10 ECHR y art. 19 DUDH), «el derecho al respeto de su vida privada y familiar» (art. 7, y también art. 8 ECHR) y «el derecho a la protección de los datos personales referidos a su persona» (art. 8).

política sobre orden público —a menos que los gobiernos de la UE inviertan tiempo y recursos resolviendo los temas subyacentes que impulsan a las personas a salir a la calle— es improbable que desaparezcan las protestas. La cuestión pendiente es el grado en que el abordaje del enemigo al estilo McCarthy de la UE radicalizará aún más a la sociedad civil.

BIBLIOGRAFÍA

- BREWER, J. D.; GUELKE, A.; MOXON-BROWNE, E.; WILFORD, R. *The Police, Public Order and the State*. Londres: Macmillan, 1988.
- KITSON, F. *Low Intensity Operations: Subversion, Insurgency and Peacekeeping*. Londres: Faber, 1969.
- HAYES, B. *The activities and development of Europol: towards an unaccountable FBI in Europe*. Londres: Statewatch, 2000.
- MATHIESEN, T. «Expanding the concept of terrorism». En: SCRATON, P. (ed.) *Beyond September 11: An anthology of dissent*. Londres: Pluto, 2002.
- *On Globalisation of Control: Towards an Integrated Surveillance System in Europe*. Londres: Statewatch, 1999.
- MCCULLOCH, J. «Either you are with us, or you are with the terrorists: The war's home front». En: SCRATON, P. (ed.) *Beyond September 11: An anthology of dissent*. Londres: Pluto, 2002.
- PEERS, S. *EU Justice and Home Affairs Law*. Londres: Longman, 2000.