

LA COOPERACIÓN POLICIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

JOSÉ GARCÍA SAN PEDRO*

SUMARIO: I. Desarrollo del marco de la cooperación en los sucesivos Tratados: 1. El Acta Única Europea. 2 El Tratado de la Unión Europea. 3. El Tratado de Amsterdam. 4. El Consejo de Tampere. II. Los principales instrumentos de cooperación: 1. El Convenio de Schengen. 2. Los instrumentos de cooperación estrictamente policial. 3. Europol. 4. El Grupo de Trabajo de Jefes de Policía de la UE (GTJP). 5. La Escuela Europea de Policía (CEPOL). III. Otras cuestiones mencionadas en el TUE pendientes de desarrollarse en profundidad. 1. Técnicas de investigación. 2. Policía científica. 3. El Artículo 32 del TUE. IV. Programa de La Haya (PLH): 1. Cooperación policial. 2. Tratamiento de la información. 3. Terrorismo. Bibliografía.

I. DESARROLLO DEL MARCO DE LA COOPERACIÓN EN LOS SUCESIVOS TRATADOS

La cooperación entre los Estados miembros de la UE en lo que hoy denominamos ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior es antigua, habiéndose desarrollado tanto a nivel bilateral, como regional (en el marco del Consejo de Europa, por ejemplo), o, mundial (gracias a Interpol principalmente). Sin embargo, aunque, a partir de 1957, el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (tratado CE) preveía entre sus objetivos la libre circulación de personas en el territorio de la Comunidad, esta libre circulación se concebía desde un prisma económico y afectaba exclusivamente a los trabajadores, no existiendo ninguna medida relativa al paso de las fronteras, la inmigración o la política de visados, y si bien en 1967 el Convenio de Nápoles sobre la asistencia mutua entre las autoridades aduaneras constituyó un primer marco de intercambios entre los Estados miembros, no es hasta 1976, con la

* Coronel de la Guardia Civil. Doctor en Derecho.

creación de los Grupos de Trabajo denominados Grupos Trevi, cuando comenzó la cooperación policial oficial entre representantes de los Estados miembros.

Esta cooperación se centraba en el terrorismo, así como en los problemas de organización y formación de los servicios policiales. En 1989 los Grupos de Trabajo eran cuatro (terrorismo, cooperación policial, delincuencia organizada y libre circulación de personas), patrocinados por un grupo de altos funcionarios encargados de preparar las decisiones adoptadas por el Consejo de Ministros. Este sistema prefiguró la estructura intergubernamental establecida por el Tratado de Maastricht y por los Acuerdos de Schengen.

De forma paralela, los Ministros de Interior y de Justicia de los Estados miembros iniciaron a partir de 1984 unos encuentros regulares cada seis meses sobre cuestiones concretas (cooperación policial, judicial y aduanera, y libre circulación de personas).

1. El Acta Única Europea

Pero es en 1986, con el Acta Única Europea, cuando se marca un punto de inflexión en esta cooperación intergubernamental. A raíz del Acta Única, los Estados miembros crearon, siempre al margen del marco comunitario, nuevos grupos de trabajo en función de sus necesidades, tales como el grupo *ad hoc* «inmigración» en 1986, el Comité Europeo de Lucha contra la Droga (CELA) en 1989, o el Grupo de Ayuda Mutua (GAM), encargado de cuestiones aduaneras.

Pero, debido a la dificultad de fomentar la libre circulación de personas y la cooperación en materia de Justicia y de Asuntos de Interior en el marco de la Comunidad Europea, Francia, Alemania y los países del Benelux firmaron un acuerdo en 1985 en Schengen, acuerdo completado en 1990 por un convenio de aplicación. Los objetivos de estos acuerdos fueron facilitar la supresión de los controles en las fronteras interiores, reforzando al mismo tiempo los controles en las fronteras exteriores, y armonizar las medidas en materia de visados, asilo y cooperación policial y judicial.

Esta cooperación entre algunos Estados miembros permitió un cierto progreso, pero también presentó ciertos inconvenientes, principalmente de coordinación entre las actividades de los grupos de trabajo y de control sobre, las acciones adoptadas en este marco. En consecuencia, y con el fin de garantizar una mayor eficacia de la cooperación en materia de Justicia y de Asuntos de Interior, así como un mayor control democrático, parecía necesario integrar a los grupos de trabajo en una estructura global en el marco jurídico de la Unión Europea.

2. El Tratado de la Unión Europea

El Tratado de la Unión Europea (TUE) de 1993 organizó la colaboración de todos los Estados miembros en materia de Justicia y de Asuntos de Interior sobre una nueva base, añadiendo un tercer pilar a la construcción comunitaria (también llama-

do «título VI» del TUE). Esta cooperación se basó en nueve cuestiones consideradas de interés común: el asilo, el paso de las fronteras exteriores, la inmigración, la lucha contra la droga y la toxicomanía, la lucha contra el fraude de dimensión internacional, la cooperación judicial en materia civil y penal, la cooperación aduanera y la cooperación policial. El sistema Schengen quedó al margen, ya que no todos los Estados miembros aceptaban sus objetivos.

Pero inspirado por la Política Exterior y de Seguridad Común, el sistema de toma de decisiones del tercer pilar no tardó en plantear también problemas. En primer lugar, el título VI del TUE prevé tres instrumentos jurídicos: la posición común, la acción común y el convenio. El alcance jurídico de los dos primeros, instrumentos jurídicos inéditos, no estaba sin embargo claro, y algunos Estados los consideraron como instrumentos no vinculantes. El tercer instrumento, el convenio, instrumento clásico del derecho internacional, requiere plazos muy largos para su adopción y su aplicación. Además, a escala institucional, el tercer pilar tal como fue concebido por el Tratado de Maastricht, otorgaba a las instituciones comunitarias un papel limitado, sin posibilidad real de efectuar un control sobre las decisiones de los Estados miembros.

Estas dificultades a que se enfrentaban los actores de la cooperación en materia de Justicia y de Asuntos de Interior explican las peticiones y críticas formuladas, sobre todo por la Comisión y el Parlamento, en los debates celebrados antes y durante la Conferencia intergubernamental de 1996-97 que elaboró el Tratado de Amsterdam.

3. El Tratado de Amsterdam

El Tratado de Amsterdam modifica la cooperación en los ámbitos de la Justicia y los Asuntos de Interior, creando un espacio de libertad, de seguridad y de justicia con ambiciones más amplias y más concretas, con métodos más eficaces y más democráticos y donde la función de las instituciones esté más equilibrada.

Las cuestiones de interés común definidas por el Tratado de la Unión Europea se desarrollan ahora y se dividen en dos categorías. Un nuevo título del Tratado CE titulado «Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas» recoge las medidas relativas al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la cooperación judicial en materia civil. En un tercer pilar modificado, se mantiene la cooperación policial y judicial en materia penal, a las que el Tratado de Amsterdam añade la prevención y la lucha contra el racismo y la xenofobia.

El espacio de libertad, seguridad y justicia permite también integrar los acuerdos de Schengen en el marco de la Unión. Las medidas ya adoptadas sobre esta base se han añadido al acervo de la UE, bien en el título IV del Tratado CE o en el título VI del TUE según una decisión tomada por el Consejo de Ministros. Todas las iniciativas en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior están incluidas en lo sucesivo en la UE, lo que debería facilitar la realización de políticas coherentes a escala

européa. Con el fin de evitar la repetición de una colaboración intergubernamental exclusiva basada en el modelo de Schengen, el Tratado de Amsterdam prevé en el título VI del TUE la posibilidad de crear una cooperación reforzada en el marco de la UE para los Estados miembros ansiosos por avanzar en su colaboración.

En desarrollo de este espacio, y como respuesta a la petición realizada por los Jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo Europeo de Cardiff (junio de 1998), en su comunicación de 14 de julio de 1998 la Comisión presentó una primera contribución relativa a las nociones de libertad, seguridad y justicia, en la que esbozaba las direcciones que se deberían tomar. Estas se plasmaron en el Plan de acción que el Consejo adoptó el 3 de diciembre y lo presentó unos días más tarde al Consejo Europeo de Viena. El Plan de acción concretiza estos conceptos definiendo los objetivos prioritarios para los siguientes cinco años y un calendario de medidas necesarias para la realización de dicho espacio de libertad, seguridad y justicia previsto por el Tratado de Amsterdam. Basándose en el título IV del Tratado de la CE, el título VI del Tratado de la UE y el acervo de Schengen integrado en estos tratados, el Plan ofrece un marco coherente que permite el desarrollo de la acción de la UE, garantizando al mismo tiempo un mejor control judicial y democrático del Tribunal de Justicia y del Parlamento Europeo respectivamente. Su objetivo es garantizar la libre circulación de los ciudadanos y su seguridad, luchando contra la delincuencia. Dicho plan debería facilitar la cooperación en materia de justicia y asuntos de interior no sólo en el seno de la UE, sino también con los países candidatos a la adhesión.

4. El Consejo de Tampere

A propuesta española, se celebró en 1999 en Tampere un Consejo Europeo extraordinario dedicado monográficamente a la creación del espacio de libertad, seguridad y justicia. Los Jefes de Estado y de Gobierno habían constatado que, mientras en otros ámbitos se había progresado de forma sustancial en el proceso de integración europea, la consecución de este objetivo requería un impulso político al más alto nivel.

En las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere (1999), se estableció un programa concreto cuyas realizaciones más importantes en materia de cooperación policial han sido la Escuela Europea de Policía y el Grupo de Trabajo de Jefes de Policía.

II. LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN

1. El Convenio de Schengen

En 1985, y ante la imposibilidad de alcanzar un acuerdo en la Comunidad Europea, Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y Holanda decidieron crear entre ellos un territorio sin fronteras, el espacio «Schengen», nombre de la ciudad luxem-

burguesa donde se firmaron los primeros acuerdos, firmándose un convenio en 1990 que entró en vigor en 1995. Esta cooperación intergubernamental se amplió a trece Estados miembros en 1997 con ocasión de la firma del Tratado de Amsterdam. Gracias a este Tratado, las decisiones adoptadas desde 1985 por los miembros del espacio Schengen así como las estructuras de trabajo creadas se incorporaron a la Unión Europea a partir del 1 de mayo de 1999.

Desde su entrada en vigor en 1995, el Convenio ha permitido suprimir los controles en las fronteras interiores entre los Estados signatarios y crear una única frontera exterior donde se efectúan los controles de entrada en el espacio Schengen con arreglo a procedimientos idénticos. Se han adoptado, por otra parte, algunas normas comunes en cuanto al visado, al derecho de asilo y control en las fronteras externas con el fin de permitir la libre circulación de personas al tiempo que para reconciliar libertad y seguridad, esta libre circulación se acompañó de medidas llamadas «compensatorias» para mejorar, entre otras, la coordinación entre los servicios de policía y adoptar las medidas necesarias para combatir, en particular, el terrorismo y la criminalidad organizada en los países signatarios.

1.1. El Sistema de Información Schengen

Con el objetivo de intercambiar datos relativos a la identidad de las personas y la descripción de los objetos buscados, se diseñó el Sistema de información Schengen (SIS). Su infraestructura informática a nivel internacional y nacional, se compone de los siguientes elementos:

– **C. SIS.** Órgano Central del SIS. Está constituido por un conjunto de equipos físicos y lógicos, ubicados en Estrasburgo (Francia). Recibe la información generada por cada uno de los países Schengen y la distribuye a los demás, después de verificar que cumple todas las condiciones del Convenio. Garantiza, igualmente, la consistencia de la información residente en los sistemas nacionales.

– **N. SIS.** Elemento nacional del SIS. Existe uno en cada país Schengen. Está unido al C.SIS mediante una línea de transmisión de datos, y se encarga de recoger y enviar al C.SIS la información generada en el país, siendo el receptor de la distribuida por aquél. Para ello cuenta con la Base de Datos Schengen. Además, soporta la Base de Datos de Señalamientos Nacionales, en la que se integran informaciones complementarias de las recogidas en el SIS, que no tienen cabida en dicho sistema porque no las contempla el Convenio, y los señalamientos para los que sólo está permitida una difusión nacional. Gestiona la parte técnica del SIS, y da soporte informático a todos los departamentos e instituciones que utilizan el proyecto.

– **OE. SIS.** Elemento institucional. Existe uno en cada una de las Instituciones implicadas en el proyecto. Contiene la parte de información de la Base de Datos Schengen, que el Convenio le autoriza, según las misiones que la citada institución tiene asignadas. Dispone, al igual que el N.SIS, de la parte de la Base de Datos de Señalamientos Nacionales, a que la legislación vigente le permite acceder. Está uni-

do mediante una red de área local al ordenador institucional, que es el encargado de conectar los puestos de trabajo de la Institución.

– **Red Sirene.** La Oficina SIRENE constituye la parte operativa del SIS. Las siglas SIRENE corresponden a la definición en inglés «Supplementary Information Request at the National Entry» (Solicitud de Información Complementaria a la Entrada Nacional).

En la práctica, no basta con disponer en soporte informático y accesible en tiempo real de información de interés policial. De hecho, la obtención de una respuesta positiva (HIT) del sistema informático, desencadena un intercambio de información complementaria con el país en que se detectó una requisitoria o que puso en el sistema la correspondiente a una detección efectuada. El papel de la Oficina SIRENE es, por tanto, esencial para la correcta aplicación del Convenio, toda vez que es la encargada de canalizar la información que se envía o recibe de otros países.

En la mayoría de los casos, las Oficinas SIRENE no serán más que meros intermediarios que transmitirán información a las autoridades nacionales competentes. A este respecto, sólo ejercerán un control técnico y formal, siendo los únicos puntos de contacto entre las Partes Contratantes en lo que concierne a las relaciones vinculadas al Sistema de Información Schengen. A través de este servicio técnico y operativo circulará toda la información complementaria requerida en los centros nacionales de recogida de datos.

La información a introducir en el sistema informático, conocida como señalamientos, comprende principalmente:

- Personas buscadas para extradición (art. 95 CAAS). Se trata de señalamientos introducidos a petición exclusiva de las Autoridades Judiciales.
- Personas no admisibles en los Estados Schengen (art. 96 CAAS).
- Personas desaparecidas o aquéllas que precisen especial protección (art. 97 CAAS).
- Testigos y personas citadas para comparecer ante las Autoridades judiciales en el marco de un proceso penal (art. 98 CAAS).
- Vigilancia discreta o control específico (art. 99 CAAS).
- Objetos buscados con vistas a su incautación (art. 100 CAAS).

También se introducen datos relativos a vehículos de cilindrada superior a 50 cc., remolques y caravanas de peso en vacío superior a 750 kg., armas de fuego, documentos vírgenes (robados, sustraídos u ocultados fraudulentamente), documentos de identidad expedidos y sustraídos, y billetes de banco.

Junto con estos datos también se recoge información de las acciones a seguir en caso de detección del sujeto, y aquélla que facilite la seguridad del personal encargado del control. Cualquier consulta que resulte positiva (Hit positivo), obligatoriamente supone una comunicación con la Oficina SIRENE al objeto de solicitar al país que ha introducido el señalamiento, la información necesaria para la finalización de las diligencias derivadas de esta actuación policial. Dicha comunicación y la forma de efectuarla viene indicada en la pantalla que la aplicación informática facilita al usuario final.

1.2 Perspectivas Futuras. El Sis II

Actualmente el SIS evoluciona hacia un nuevo sistema, conocido como SIS II, debido tanto a las nuevas incorporaciones a la Unión, como porque se echan en falta nuevas funcionalidades que potencian la eficacia del sistema informático.

En cuanto a su gestión, el nuevo diseño responde a una doble perspectiva: por una parte, mantener una Unidad central con el fin de realizar algunas tareas (servicio de ayuda, protección de datos, etc.) al tiempo que se entiende que la gestión de un sistema tan complejo con un contenido altamente técnico podría suponer una externalización de algunas actividades en forma de:

- descentralización, es decir, delegación de competencias de ejecución a organismos públicos nacionales que actúan en calidad de socios;
- subcontratación, es decir, delegación de competencias a empresas del sector privado en virtud de contratos externos;
- delegación, mediante la atribución de competencias de ejecución a agencias.

Para ello, y teniendo en cuenta la naturaleza mixta del Convenio, ya se han adoptado algunas medidas legislativas. Así, el Consejo adoptó, el 6 de diciembre de 2001, dos instrumentos legislativos que confían a la Comisión el desarrollo del SIS: El Reglamento (CE) n° 2424/2001, basado en el artículo 66 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea; y la Decisión 2001/886/JAI, basada en los artículos 30, 31 y 34 del Tratado de la Unión Europea.

Recientemente, el 31 de mayo de 2005, la Comisión adoptó tres propuestas de instrumentos legislativos destinados a sustituir a las disposiciones del Convenio de Schengen relativas al SIS : la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) [COM (2005) 236 final]; la propuesta de Decisión del Consejo relativa al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) [COM (2005) 230 final; y la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al acceso al Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) por los servicios de los Estados miembros responsables de la expedición de los certificados de matriculación de vehículos [COM (2005) 237 final].

Mientras tanto han sido asignadas nuevas funciones al SIS, entre ellas, y principalmente la lucha contra el terrorismo, todo ello mediante dos nuevos instrumentos: el Reglamento del Consejo (CE) n° 871/2004 (DO L 162 de 30.4.2004) así como por la Decisión 2005/211/JAI (DO L 68 de 15.3.2005).

2. Los instrumentos de cooperación estrictamente policial

El Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen prevé una serie de medidas de cooperación policial, cuya evolución y desarrollo ha sido dispar.

El artículo 39 establece que los Estados miembros «se comprometen» a que sus servicios de policía se presten asistencia para prevenir e investigar hechos delictivos. Las solicitudes de asistencia podrán intercambiarse entre «los órganos centrales encargados de la cooperación policial», salvo cuando la urgencia del asunto justifique que las solicitudes se intercambien directamente entre las autoridades policiales competentes.

A su vez, el artículo 46 del Convenio de Schengen da a las autoridades policiales el derecho a intercambiar informaciones «que puedan ser importantes [...] con el fin de ayudarla» a prevenir infracciones y peligros para el orden público con otro Estado miembro por iniciativa propia «sin haber sido invitada a ello», y en el artículo 47 se recoge un medio eficaz para obtener e intercambiar información, como es el envío de funcionarios de enlace en comisión de servicios, al que hace referencia el artículo 47, procedimiento que se modificó por una Decisión del Consejo adoptada el 27 de febrero de 2003 por iniciativa de la presidencia danesa del Consejo.

Lo cierto es que con relación al artículo 39 existen dificultades, ya que las competencias de la policía en los distintos Estados miembros difieren ampliamente, y también porque el apartado 2 del artículo 39 del Convenio de Schengen establece que la información escrita sólo se puede usar como prueba en procedimientos penales en el Estado miembro requirente con el consentimiento de las autoridades judiciales competentes del Estado miembro requerido. Al respecto, la Comisión no dispone de datos comparables para determinar el grado de aplicación de los artículos 46 y 47, ni si ha habido actuaciones policiales sobre la base de la información intercambiada con arreglo al mismo.

Sin embargo, la aplicación conjunta de los artículos anteriores ha sido la base de gran número de acuerdos bilaterales entre los Estados de Schengen. Los acuerdos más amplios son los que crean estructuras permanentes de cooperación e intercambio de información en forma de Puestos Conjuntos de Policía (PCP) y Centros de Cooperación Policial y Aduanera (CCPA) en las fronteras interiores. Sirven como ejemplos los CCPA de Kehl/Offenburg (Alemania/Francia), de Tournai (Bélgica/Francia); Ventimiglia y Modane (Francia/Italia), Canfranc, Somport, Urdos, Le Perthus, La Junquera, Melles Pont du Roy, Les y Biriadou, Irún (Francia/España), Tuy/Valença do Minho, Caya/Elvas, Vilar Formoso/Fuentes de Oñoro, Vila Real de Santo Antonio/Ayamonte (España/Portugal). También se han desarrollado importantes formas de cooperación policial trilateral entre los Países Bajos, Bélgica y Alemania en la zona de Maastricht, Aquisgrán y Eupen; o cuadrilateral, entre Luxemburgo, Francia, Bélgica y Alemania. Estos centros de cooperación se han revelado eficaces para hacer frente a las «carencias de seguridad» de las regiones fronterizas causadas por la supresión de los controles fronterizos y el hecho de que la intervención de los servicios encargados de la aplicación de la ley debe detenerse en las fronteras interiores. La cooperación supone facilitar los intercambios de información, las operaciones y controles conjuntos y la planificación de acciones coordinadas.

Existen también otros compromisos, como el del artículo 44 para mejorar los enlaces de comunicación, en particular en las zonas fronterizas, o el del artículo 45 que establece que los Estados miembros «se comprometen a adoptar las medidas necesarias» para garantizar que los extranjeros cumplimenten y firmen las fichas de declara-

ración de los alojamientos alquilados comercialmente y que justifiquen su identidad mediante la presentación de un documento de identidad vigente, y que las fichas de declaración así cumplimentadas sean conservadas por las autoridades competentes o transmitidas a éstas.

Junto a las citadas obligaciones, el Convenio de Schengen creó instrumentos de cooperación, o normas de habilitación, para facilitar el cumplimiento de sus objetivos. Cabe destacar el que se refiere a la vigilancia discreta a un sospechoso (artículo 40) y, para el caso en que se descubra a una persona en flagrante delito y escape a la detención cruzando fronteras internacionales la denominada persecución en caliente (artículos 41 a 43). Posteriormente se han adoptado una serie de iniciativas para facilitar la aplicación de estos artículos, autorizando la vigilancia de más hechos delictivos de los inicialmente previstos, vigilar a personas que puedan conducir al sospechoso y también para ampliar la posibilidad de efectuar persecuciones transfronterizas por aire, ferrocarril (trenes internacionales) y vías marítimas y fluviales.

3. Europol

La creación de Europol fue acordada en el Tratado de Maastricht, de 7 de febrero de 1992. Con sede en La Haya (Países Bajos), Europol inicio sus actividades el 3 de enero de 1994, como Unidad de drogas de Europol (EDU), con un número limitado de operaciones en la lucha contra la droga. El Convenio Europol fue ratificado por todos los Estados miembros y entró en vigor el 1 de octubre de 1998. Una vez cumplimentados diversos actos legales relacionados con el Convenio, Europol entró plenamente en funciones el 1 de julio de 1999.

El objetivo de Europol consiste en mejorar, en el marco de la cooperación policial entre los Estados miembros de conformidad con el punto 9 del artículo 29 del Tratado de la Unión Europea, la eficacia de los servicios competentes de los Estados miembros y la cooperación entre los mismos con vistas a la prevención y lucha contra una serie de actividades delictivas cuyo ámbito se ha ido ampliando progresivamente y que actualmente comprende:

- la prevención y la lucha contra el terrorismo,
- el tráfico ilícito de estupefacientes,
- el tráfico de seres humanos,
- las redes de inmigración clandestina,
- el tráfico ilícito de materias radioactivas y nucleares,
- el tráfico ilícito de vehículos,
- la lucha contra la falsificación del euro,
- el blanqueo de dinero vinculado a las actividades delictivas internacionales.

Además de las ya enunciadas, y en cumplimiento de los objetivos de Europol, también podrá ocuparse de la siguientes formas graves de delincuencia internacional:

Delitos contra la vida, la integridad física y la libertad

- homicidio voluntario, agresión con lesiones graves

- tráfico ilícito de órganos y tejidos humanos
- secuestro, retención ilegal y toma de rehenes
- racismo y xenofobia.

Delitos contra la propiedad, los bienes públicos y delitos de fraude

- robos organizados
- tráfico ilícito de bienes culturales, incluidas las antigüedades y obras de arte
- fraude y estafa
- chantaje y extorsión de fondos
- violación de derechos de propiedad industrial y falsificación de mercancías
- falsificación de documentos administrativos y tráfico de documentos falsos
- falsificación de moneda, falsificación de medios de pago
- delito informático
- corrupción.

Comercio ilegal y delitos contra el medio ambiente

- tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos
- tráfico ilícito de especies animales protegidas
- tráfico ilícito de especies y esencias vegetales protegidas
- delitos contra el medio ambiente
- tráfico ilícito de sustancias hormonales y otros factores de crecimiento.

Para el cumplimiento de sus objetivos, Europol cuenta con una estructura central, con funcionarios de enlace de los Estados miembros, y las Unidades Nacionales. Cada Estado miembro dispone de una Unidad Nacional, que actúa como único órgano de enlace entre Europol y los servicios competentes de los Estados. Su función es suministrar a Europol las informaciones y datos necesarios para el desempeño de las funciones del citado organismo, así como remitirle las solicitudes de asesoramiento, información, datos y análisis, y transmitirle informaciones para su almacenamiento en los sistemas informáticos.

Entre las principales funciones de esta estructura están:

- El intercambio de información entre los Estados miembros, así como recogerla, compilarla y analizarla.
- La comunicación a los servicios competentes de los Estados de los datos que les afecten, a fin de facilitar las investigaciones que estén realizando.
- La gestión de los sistemas informáticos.
- La formación de los miembros de los servicios competentes, así como ocuparse de su organización y equipamiento.
- La aplicación de métodos para la prevención de la delincuencia, así como de policía técnicos y científicos, y de investigación.
- La evolución de Europol en los últimos años no se limitó a las medidas que exigían el TUE, el Plan de acción de Viena y Tampere. Ya en el primer año de funcionamiento de Europol se observó que la organización no era todo lo efectiva que debía ser, lo que ha llevado a sucesivas modificaciones, así, en noviembre de 2002, el Consejo adoptó un Protocolo por el que se modifica el Convenio Euro-

pol con artículos específicos sobre la participación de Europol en los equipos conjuntos de investigación y la posibilidad de que Europol solicite a las autoridades competentes de los Estados miembros iniciar o coordinar investigaciones penales en casos específicos; y, en noviembre de 2003 se adoptó por el Consejo un nuevo Protocolo en el que se abordan diversos problemas que impiden la extensión de las capacidades operativas de Europol y se facilitan los contactos directos entre Europol y los oportunos departamentos policiales de los Estados miembros, así como la consulta por éstos del Sistema de Información de Europol.

Además, aparte de la información procedente de los Estados miembros de la UE, Europol depende también de la información de fuera de la UE para tener una mejor base informativa para llevar a cabo sus tareas. Un avance notable se logró con los atentados del 11 de septiembre de 2001, tras los cuales Europol firmó un acuerdo de cooperación estratégica con los Estados Unidos y en diciembre de 2002 un acuerdo sobre el intercambio de datos personales. También se han firmado acuerdos con otras instituciones como el Banco Central Europeo, Eurojust, o la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF).

4. El Grupo de Trabajo de Jefes de Policía de la UE (GTJP)

El Plan de acción de Viena pedía el desarrollo y expansión de la cooperación operativa entre servicios de aplicación de la Unión en los dos años siguientes a la entrada en vigor del TUE. La Conclusión 44 del Consejo Europeo de Tampere puede considerarse como el primer esfuerzo concreto para desarrollar y ampliar tal cooperación. En ella se reclama la creación de una «Unidad operativa europea de jefes de policía con objeto de intercambiar, en cooperación con Europol, experiencia, mejores prácticas e información sobre las actuales tendencias de la delincuencia transfronteriza, así como de contribuir a la planificación de acciones operativas».

Una vez creado este grupo, en su reunión de Copenhague de julio de 2002, el GTJP acordó las siguientes funciones principales:

- Promover un enfoque coordinado centrado en la delincuencia transfronteriza en la UE, basado, entre otras cosas, en los análisis sobre la delincuencia organizada de Europol.
- Adoptar iniciativas, planificar e iniciar operaciones en las que participen dos o más Estados miembros y dirigidas hacia sectores prioritarios en la lucha contra la delincuencia organizada.
- Servir como foro para intercambiar información y debatir sobre las tendencias de la delincuencia y definir estrategias para combatirla.
- Hacer recomendaciones políticas al Consejo en relación con la policía (término genérico) y garantizar su ejecución y seguimiento.
- Contribuir a que los sistemas policiales europeos alcancen un elevado nivel en relación con el Estado de derecho y los principios democráticos.

La reunión de Copenhague de 2002 acordó también una metodología para la preparación, la ejecución y el seguimiento de las operaciones conjuntas.

Existe sin embargo el acuerdo general de que hasta ahora estos esfuerzos no han conducido a un valor añadido operativo a nivel de la UE, aunque, no obstante, en su haber también hay que constatar que en su seno se ha tomado un considerable número de iniciativas relativas, p. ej. a la protección del euro, inmigración ilegal, tráfico de seres humanos, delincuencia relacionada con vehículos y abuso sexual infantil.

5. La Escuela Europea de Policía (CEPOL)

También en la reunión de Tampere, el Consejo Europeo acordó crear una red de centros nacionales de formación policial. La Decisión del Consejo, de 22 de diciembre de 2000 que crea la Escuela Europea de Policía (CEPOL) responde a ese acuerdo. En ella se fijó como objeto reforzar la cooperación entre las escuelas nacionales de policía con el fin de fomentar un enfoque común de los problemas más importantes en materia de lucha contra la delincuencia, prevención de la delincuencia y mantenimiento del orden.

Para ello, como actividades de CEPOL se fijaron las de formación, basadas en normas comunes, de los altos funcionarios de policía, y las de formación especializada para policías de nivel intermedio y policías de terreno, para los propios formadores, y para policías que desempeñen un papel en la represión de la delincuencia organizada o en la gestión no militar de crisis en terceros países.

En sus conclusiones del 24 de febrero de 2005, el Consejo recomendó mejorar el funcionamiento de la Escuela Europea de Policía (CEPOL): pareció evidente que CEPOL podría funcionar mejor si se financiaba con cargo al presupuesto general y si se aplicaba a su personal el estatuto de los funcionarios y otros agentes de las Comunidades Europeas. De esta forma, por Decisión 2005/681/JAI del Consejo de 20 de septiembre de 2005 se crea una Escuela Europea de Policía que es sucesora de la CEPOL creada en el año 2000. La decisión otorga a CEPOL el estatuto de organismo financiado con cargo al presupuesto de las Comunidades Europeas, y establece medidas transitorias para la sucesión jurídica general. Actualmente CEPOL toma la forma de una red integrada por los centros nacionales de formación de los altos responsables de los servicios de policía. Está dirigida por dos órganos: el Consejo de administración y el Director, con una Secretaría General que se encarga de las tareas administrativas, y su sede se fija en Bramshill, Reino Unido.

III. OTRAS CUESTIONES MENCIONADAS EN EL TUE PENDIENTES DE DESARROLLAR EN PROFUNDIDAD

1. Técnicas de investigación

La letra d) del apartado 1 del artículo 30 del TUE establece que la acción en común en el ámbito de la cooperación policial incluirá la «evaluación común de técni-

cas especiales de investigación relacionadas con la localización de formas graves de delincuencia organizada». El Plan de acción de Viena señala que esta evaluación se deberá hacer en los dos años siguientes a la entrada en vigor del TUE. Sin embargo, aunque se han elaborado unas directrices comunes en el marco de Europol, por ejemplo, sobre el uso de los informadores o sobre las entregas vigiladas, no dejan de ser meras directrices que no se aplican necesariamente en todos los Estados miembros. Hasta la fecha, no existe una interpretación acordada por todos de la letra d) del apartado 1 del artículo 30 del TUE a nivel de la UE.

Por otra parte, la letra a) del apartado 1 del artículo 30 del TUE establece una clara distinción entre «*prevención, localización e investigación de hechos delictivos*» al disponer que la acción en común en el ámbito de la cooperación policial incluirá la cooperación operativa entre las autoridades competentes, incluidos los servicios de policía, de aduanas y otros servicios especializados de los Estados miembros con funciones coercitivas, en relación con la prevención, localización e investigación de hechos delictivos.

Al respecto, la Comisión, interpretando conjuntamente ambos instrumentos, considera que sería aconsejable no limitar el ejercicio de evaluación a las técnicas de investigación utilizadas para localizar los delitos sino ampliarla a las que son de especial importancia para investigar delitos graves. Desde el punto de vista de la Comisión, el objetivo debe ser que el Consejo acuerde el uso, en toda la Unión, de técnicas de investigación cuya eficacia esté probada para localizar formas graves de delincuencia.

2. Policía científica

Desde principios de 1990 los principales laboratorios forenses europeos intercambian conocimiento a través de la *Red europea de institutos de policía científica* (ENFSI). El acta de constitución de ENFSI señala como objetivo «*garantizar que la calidad del desarrollo y la aplicación de la investigación criminológica en Europa se sitúe en la vanguardia mundial*». ENFSI alcanza sus objetivos mediante reuniones y las tareas de grupos de trabajo de expertos que tratan todos los aspectos de los distintos ámbitos de actividad criminológica.

ENFSI se ha convertido en un órgano de cooperación muy útil para la policía científica de la Unión, pero, al incluir también miembros que no forman parte de la Unión Europea, ésta no puede usar la ENFSI como organismo oficial que represente los intereses de su policía científica. Por ello, otro objetivo a alcanzar es que los miembros de la ENFSI de la Unión Europea constituyan un subgrupo oficial dentro de la ENFSI con el cual la Unión Europea pudiera comunicarse oficialmente. A nivel de la UE sólo existen dos instrumentos relativos a la policía científica: la Resolución del Consejo de 9 de junio de 1997 relativa al intercambio de resultados de análisis de ADN 44 y la Resolución del Consejo de 25 de junio de 2001 sobre el mismo tema, y estos dos instrumentos no son jurídicamente vinculantes. No obstante, varios proyectos financiados por el programa OISIN trabajan para establecer normas comunes de

calidad para los laboratorios forenses, cuyos resultados pueden ser de gran utilidad a nivel de la UE. Al respecto, la Comisión propone recopilar estos resultados y presentarlos al Grupo de cooperación policial del Consejo para su debate y aplicación.

3. El artículo 32 del TUE

Este artículo establece que «el Consejo establecerá las condiciones y límites con arreglo a los cuales las autoridades competentes referidas en los artículos 30 y 31 podrán actuar en el territorio de otro Estado miembro en colaboración con las autoridades de dicho Estado y de acuerdo con las mismas». El Plan de Acción de Viena menciona el artículo como un área en la que debe avanzarse en los dos años siguientes a la entrada en vigor del TUE «teniendo en cuenta el acervo de Schengen», destacando que la creación de un marco colectivo para este tipo de operación es una de las prioridades de la cooperación policial, añadiendo que el marco puede ser flexible.

Hasta ahora el artículo 32 no se ha usado como base jurídica para propuestas o iniciativas legislativas, si bien es cierto que se han adoptado decisiones coincidentes con el espíritu de este artículo, por ejemplo el Convenio europeo de asistencia judicial mutua en materia penal de 2000 y la Decisión marco sobre equipos conjuntos de investigación de 2002. Ambas establecen nuevas condiciones y limitaciones de acuerdo con las cuales la policía puede actuar en el territorio de otro Estado miembro. Ejemplos adicionales son las iniciativas tomadas para ampliar el uso y alcance de los artículos 40-43 del Convenio de Schengen (vigilancia transfronteriza y persecución en caliente). También algunos acuerdos bilaterales celebrados en el contexto de Schengen amplían las competencias de los funcionarios para actuar en el territorio del otro Estado miembro.

Ejemplos concretos de la necesidad de fijar condiciones claras para la actividad de los servicios de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro son las discusiones relativas a una mejor cooperación entre las unidades de intervención policial y también entre las unidades de intervención para la protección nuclear biológica, nuclear, química y radiológica. Futuras situaciones de crisis podrán hacer necesario que estos servicios de un Estado miembro actúen y posiblemente hagan uso de su fuerza en el territorio de otro Estado miembro. Esta necesidad existe también desde la perspectiva de mejorar la cooperación transfronteriza en las regiones de los Estados miembros que comparten fronteras comunes. Sería útil que estas conversaciones incluyeran la posibilidad de un modelo común de cooperación transfronteriza, basada en la experiencia positiva de algunos Estados miembros, así como en los actuales acuerdos bilaterales de cooperación policial. En este contexto debe mencionarse un acuerdo bilateral de cooperación policial negociado recientemente entre Austria y Alemania, ya que representa un importante paso adelante en comparación con los existentes. Entre sus disposiciones, este acuerdo incluye la posibilidad de que funcionarios nacionales se subordinen a las autoridades del otro Estado miembro para ejercer ciertos poderes coercitivos en el territorio del otro Estado miembro,

para participar en actividades de protección de personas y propiedades en el territorio del otro Estado miembro, para transferir y cotejar perfiles de ADN, para simplificar y ampliar la vigilancia transfronteriza y la persecución en caliente y para permitir la vigilancia asimismo para la protección de personas y propiedades. En opinión de la Comisión, éste es un ejemplo halagüeño de cómo debe desarrollarse la cooperación policial de la UE.

IV. PROGRAMA DE LA HAYA (PLH)

Una vez transcurridos los cinco años de vigencia del Programa de Tampere, los Estados Miembros, bajo Presidencia holandesa, abordaron la consolidación del ELSJ mediante la adopción, en noviembre de 2004, del Programa de La Haya para el período 2004-2009. España participó en este debate de forma muy activa, presentando un ambicioso memorando que permitió incluir algunas cuestiones en el actual programa.

El PLH resulta ser mucho más ambicioso que el de Tampere, tanto cualitativa como cuantitativamente, aunque no todo lo que España, país líder en este ámbito hubiera deseado. El programa subraya el carácter prioritario que el ELSJ tiene para la UE y se confiesa pragmático. Por ello, la Comisión y el Consejo acaban de elaborar un Plan de Acción que traduce los objetivos y prioridades del programa en acciones concretas, con un calendario de aplicación y puesta en marcha.

Paralelamente, las Perspectivas Financieras 2007-2013 tendrán que contemplar y materializar el carácter prioritario que se otorga al ELSJ, mediante el incremento de su dotación presupuestaria. Ello se plasmará en la creación de Fondos específicos para los tres ámbitos –libertad, seguridad y justicia–.

1. Cooperación policial

En materia de cooperación policial en general se pretende proseguir el desarrollo del acervo de Schengen en el aspecto de la cooperación policial operativa transfronteriza.

En el aspecto institucional, se marca para Europol el objetivo de crear y de ejecutar una metodología de aplicación de una acción policial guiada por la labor de inteligencia a nivel de la UE. También se insta a Europol para que, en cooperación con Eurojust, desempeñe un papel clave en la lucha contra las formas graves de delincuencia transfronteriza mediante:

- La ratificación y aplicación efectiva de los instrumentos jurídicos existentes.
- La puesta a disposición de Europol con suficiente antelación de cuanta información de alta calidad necesite.
- El fomento de una cooperación adecuada entre las autoridades nacionales competentes y Europol.

Además, Europol y Eurojust deberán fomentar el uso de equipos conjuntos de investigación de los Estados miembros y su propia participación en ellos.

Por otra parte, se fomenta el intercambio de prácticas idóneas en materia de técnicas de investigación como primera medida para el desarrollo de técnicas comunes de investigación, en especial en los campos de las investigaciones de policía científica y de la seguridad de las tecnologías de la información.

Por lo que respecta a la Escuela Europea de Policía, se le encomienda el diseño de programas de intercambio sistemático destinados a las autoridades policiales y orientados a conseguir mejorar la comprensión del funcionamiento de los ordenamientos jurídicos y las organizaciones de los Estados miembros, así como la creación de normas y módulos para cursos de formación de funcionarios de policía nacionales por lo que se refiere a aspectos prácticos de la cooperación policial en la UE.

También se prevé la creación, dentro de las estructuras existentes, y respetando plenamente las competencias nacionales, de un mecanismo integrado y coordinado de gestión de crisis internas de la Unión Europea con repercusiones transfronterizas. Este mecanismo deberá abordar como mínimo los siguientes aspectos: continuación de la evaluación de las capacidades de los Estados miembros, almacenamiento, formación, ejercicios conjuntos y planes operativos de gestión civil de crisis.

2. Tratamiento de la información

Con respecto a la información se establece el criterio de que la consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia requiere un planteamiento innovador del intercambio transfronterizo de información policial. No debe bastar el mero hecho de que la información cruza las fronteras. Por ello se establece que a partir del 1 de enero de 2008, el intercambio de dicha información deberá regirse por el principio de disponibilidad, lo que significa que, en todo el territorio de la Unión, un funcionario de policía de un Estado miembro que necesite información para llevar a cabo sus obligaciones, pueda obtenerla de otro Estado miembro, y que el organismo policial del otro Estado miembro que posea dicha información la facilitará para el propósito indicado, teniendo en cuenta el requisito de las investigaciones en curso en dicho Estado.

Para la aplicación del principio de disponibilidad se establecen una serie de condiciones:

- El intercambio solamente puede tener lugar para el cumplimiento de tareas legales.
- Debe garantizarse la integridad de los datos que deban intercambiarse.
- La necesidad de proteger las fuentes de información y de garantizar la confidencialidad de los datos en todas las etapas del intercambio, y posteriormente, deben aplicarse normas comunes para el acceso a los datos y normas técnicas comunes.
- Debe supervisarse el respeto de la protección de los datos y garantizarse un adecuado control previo y posterior al intercambio de información.
- Debe garantizarse la protección contra el uso indebido de los datos personales y el derecho a la corrección de los datos personales incorrectos.

Por otra parte, también se establecen criterios para el máximo aprovechamiento de los sistemas existentes, de tal manera que los métodos de intercambio de información deberán hacer pleno uso de las nuevas tecnologías y adaptarse a cada tipo de información, si procede a través del acceso recíproco a las bases de datos nacionales o la interoperabilidad de las mismas, o del acceso directo (en línea), incluso para Europol, a las bases de datos centrales existentes de la UE tales como el SIS. Sólo deberán crearse nuevas bases de datos europeas centralizadas sobre la base de estudios que hayan demostrado su valor añadido.

3. Terrorismo

Para prevenir y combatir el terrorismo con eficacia, respetando al mismo tiempo plenamente los derechos fundamentales, se establece el criterio de que los Estados miembros no limiten sus actividades a mantener la seguridad propia, sino que se planteen también la seguridad de la Unión en su conjunto.

Como objetivo, ello significa para los Estados miembros que:

- Han de utilizar las capacidades de sus servicios de inteligencia y seguridad no sólo para hacer frente a las amenazas para su propia seguridad, sino también, según los casos, para proteger la seguridad interior de los demás Estados miembros.
- Deben atraer inmediatamente la atención de las autoridades competentes de los otros Estados miembros sobre cualquier información de la que dispongan sus servicios en relación con amenazas para la seguridad interior de dichos Estados.
- En caso de que haya personas o bienes vigilados por los servicios de seguridad en relación con una amenaza terrorista, asegurarse de que dicha vigilancia no se vea interrumpida por el hecho de que se cruce una frontera.
- A corto plazo deben seguir aplicándose plenamente todos los elementos de la declaración del Consejo Europeo de 25 de marzo de 2004, en especial el recurso intensificado a Europol y Eurojust, y del plan de acción de la UE para la lucha contra el terrorismo.

Para combatir la financiación del terrorismo se requiere mejorar la eficacia de los instrumentos actualmente disponibles, como la vigilancia de los flujos financieros sospechosos y el embargo preventivo de bienes, y proponer nuevas herramientas en relación con las operaciones en metálico y las instituciones que participan en ellas.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV.: El espacio europeo de Libertad, Seguridad y Justicia, Ministerio del Interior, Secretaría general Técnica, Madrid, 2000.
- AA.VV.: La coordinación de las policías, Colex, 2003.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Reforzar la cooperación policial y aduanera en la Unión Europea [COM (2004), 376 final, no publicada en el Diario Oficial]. <http://europa.eu/scadplus/leg/es/ivb/l1-6000.htm>.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia [COM (2005) 184 final no publicada en el Diario Oficial].

– <http://europa.eu/scadplus/leg/es/ivb/l1-6002.htm>.

– http://europa.eu/pol/justice/index_es.htm.

– http://www.europol.eu.int/index.asp?page=legalconv_es&language=es