

EUROPOL: Presente y futuro

Ramón Cortes Márquez
Comandante de la Guardia Civil

Hace unos días leía un artículo en el que se afirmaba que, estadísticamente, los españoles tenemos un gran desconocimiento sobre los temas europeos. ¿Qué conocimiento (desconocimiento) tendrán las Fuerzas de Seguridad españolas de EUROPOL?

No sabría dar una cifra estadística. Se ha avanzado mucho en los últimos años, sin embargo, no para echar las campanas al vuelo. Es cierto que los órganos centrales de las FFSS saben qué es Europol, pero ese conocimiento se va diluyendo según nos alejamos de los centros de decisión y las unidades centrales, hasta desaparecer.

Este artículo no explica lo que es Europol, sin embargo en aras de situarlo adecuadamente pondré unos párrafos de introducción. El resto estará dedicado a exponer el trabajo actual de la organización, es decir su presente, y a trazar unas líneas sobre su prometedor futuro, para terminar con unas conclusiones.

Los lectores más informados notarán que no se profundiza en algunos temas. Es cierto, pero la meta del artículo es interesar al lector, sobre todo a los que aún se encuentran en la parte negra de la estadística mencionada. Si la curiosidad se instala en el lector le hará buscar más información en otros lugares¹. Sin más preámbulos comencemos.

Europol es una organización policial dedicada a apoyar a los servicios competentes (Policías, Gendarmerías, aduanas, etc) de los países miembros de la Unión Europea, principalmente mediante el intercambio de información y la inteligencia. Entró en funcionamiento pleno el 1 de julio de 1999 y se encuentra situada en La Haya².

Europol tiene competencia sobre todos los delitos graves en los que existe una organización criminal y afecta al menos a dos países³. La Unidad Nacional de Europol, de la que existe una en cada país, es la encargada de relacionarse con la organización.

Además del personal contratado por Europol, cada país tiene destacados varios Oficiales de Enlaces (ELOs) encargados del intercambio de información entre su Unidad Nacional y las otras oficinas de enlaces o Europol. Incrementándose cada año, el personal de Europol, incluido ELOs, es de unas 400 personas.

Los Ministros de Interior de los países miembros, a través del Consejo de Administración de Europol, formado por delegados de todos los países, son los encargados de marcar las prioridades de la organización y le asignan

¹ www.europol.eu.int

² El Convenio de Europol puede consultarse en la web mencionada,

³ Todos los delitos citados en el Anexo 2 del Convenio ya son competencia de Europol.

su presupuesto, que procede de las aportaciones de los países según su PIB⁴.

Presente

Las prioridades durante el pasado año se centraron en el terrorismo y la puesta en circulación del Euro, así como en los delitos relativos a drogas, blanqueo de dinero, inmigración ilegal y tráfico de seres humanos, falsificación de moneda y otros medios de pago.

Otras de las metas fueron la mejora de los Ficheros de Análisis y el flujo de información/inteligencia desde los Estados, así como el establecimiento de acuerdos con terceros países y organizaciones, al tiempo que se intensificaba el uso de los Oficiales de Enlaces en los temas operativos.

Europol apoya a las FFSS **elaborando informes** sobre tendencias criminales en Europa, que se distribuyen a los países miembros, entre los que podemos destacar: “Informe de situación de la UE sobre delincuencia organizada de países del Este”, “El impacto de la delincuencia organizada de países del Este en la UE”, “Valoración de la amenaza de los grupos albanos” y “Valoración de la amenaza sobre delito cibernético”.

Tras los acontecimientos del 11 de septiembre, la primera prioridad ha sido el **terrorismo**. La puesta en marcha de una “Task Force” (grupo de especialistas), siguiendo los deseos de los Ministros de Interior, fue un reto por lo novedoso del sistema, ya que incluía a miembros tanto de fuerzas policiales como de servicios de inteligencia.

Entre los proyectos realizados por esa Task Force puede citarse el Informe sobre la Valoración de la Amenaza del Terrorismo Islámico en la Unión Europea, así como diversos análisis operativos sobre el tema. El departamento de terrorismo también mantiene los directorios o glosarios siguientes:

- Centros de Excelencia en materia contraterrorista
- Competencias contraterroristas en los países miembros
- Legislación contraterrorista europea
- Grupos Terroristas.

La puesta en circulación del **Euro**, y la posibilidad de su falsificación, consumió grandes recursos de la organización. Además de intensificar sus contactos con las otras organizaciones relacionadas con la moneda única (BCE, OLAF, Interpol, etc) se coordinaron investigaciones en las que participaron numerosos países, miembros y no miembros de la UE.

Asimismo se inició el almacenamiento de datos relativos a investigaciones sobre falsificaciones en la primera versión de la base de datos de Europol que se puso en funcionamiento a primeros de enero 2002.

⁴ 51.664.000 € en 2.002. España aporta el 7,7 %.

El establecimiento de un sistema de Early Warning Message (Mensajes de Aviso Temprano) permite distribuir rápidamente a los distintos países cualquier novedad en falsificaciones detectada en alguno de ellos.

Los delitos sobre **drogas** fueron los primeros sobre los que tuvo mandato Europol, cuando aún se llamaba EDU⁵, y siguen siendo los más numerosos en las estadísticas.

Cabe destacar en este departamento los proyectos:

- Ecstasy Logo System, un sistema de almacenaje de fotos de logos de pastillas incautadas, lo que permite establecer las rutas de distribución y las conexiones entre investigaciones de distintos países y por tanto entre distintos grupos criminales. Se distribuye a las FFSS anualmente.
- European Illicit Laboratory Comparison System (EILCS), un sistema que compara las fotos de los distintos laboratorios desmantelados para detectar similitudes en material, equipos, etc, lo que permite detectar si los suministradores son los mismos para distintos laboratorios y/o países.
- Boletín de Información sobre drogas, que se distribuye a las FFSS con información sobre nuevas técnicas.
- La elaboración, junto con el Centro Europeo sobre Drogas y Drogadicción (EMCDDA), del Plan de Acción sobre drogas de la UE 2000-2004.

Los **delitos financieros**, tanto los relativos a fraudes como el blanqueo de dinero asociado con las actividades criminales cobran cada vez más importancia, como lo fue la financiación del terrorismo para la Task Force mencionada anteriormente.

Europol ha desarrollado un programa que permite analizar informaciones procedentes de las transacciones sospechosas que le remitan los países miembros; ha creado una red de puntos de contacto en los países y un "Early Warning System" sobre fraude con tarjetas bancarias. Todo ello, junto al Manual de la UE sobre blanqueo de dinero, son los proyectos más destacados de esta área.

El **robo de vehículos** constituye una preocupación tanto para el ciudadano como para las FFSS. Además de los intercambios de información realizados en Europol, se ha elaborado la European Vehicle Identification Database (EuVID), un CD que recoge información e imágenes sobre los diferentes tipos de vehículos y su documentación para facilitar la investigación de este tipo de delitos. De este CD se han distribuido cerca de 4500 copias entre las FFSS.

⁵ Europol Drugs Unit. Se estableció por acuerdo de los Ministros de Interior como paso previo a la creación de Europol y mientras se finalizaba el Convenio de Europol.

La **inmigración ilegal** en todas sus facetas será la “estrella” de los delitos en la UE en los próximos años. Además de participar en la elaboración del Plan de Acción contra la Inmigración Ilegal y el Tráfico de Seres Humanos en la UE, Europol ha coordinado diversas operaciones de Alto Impacto, entre las que destacan las impulsadas durante la Presidencia española de la Comunidad, RIO y PEGASUS.

En grandes líneas, RIO estaba dedicada a la inmigración ilegal en los aeropuertos, que siguen siendo las grandes puertas de entrada de ilegales, y PEGASUS se centró en el control de containers, tanto en puertos como en las rutas de comunicación. La importancia de las operaciones multinacionales no reside tanto en el número de organizaciones desmanteladas, sino en la posibilidad de acostumbrar a las FFSS de los países a trabajar con sus colegas con métodos estandarizados.

La **pornografía infantil** en Internet se incrementa conforme crece el uso de la red. En este campo se realizó, entre otras investigaciones, una gran operación en la que participaron siete países y que llevó al arresto de numerosas personas.

El **análisis** es uno de los servicios esenciales de la organización. Dentro del análisis operativo se llevan a cabo unos veinte grandes proyectos⁶, y varios a corto plazo. Actualmente se está desarrollando internamente el nuevo sistema de análisis llamado OASIS. Este sistema podrá ser usado por las FFSS de los países que lo deseen sin costo alguno para ellos.

La publicación de Informes Analíticos Estratégicos de Situación sobre determinadas áreas criminales, en forma de Valoraciones de Amenazas y ligados al Informe de situación del Crimen Organizado en la UE es una más de las tareas del Departamento de Análisis.

Otro servicio esencial de la organización es el **intercambio de información**. El aumento de los casos nuevos ha sido de un 50%, llegando a un total de 3413. Pero no sólo han aumentado en número sino también en calidad, puesta de manifiesto en que las investigaciones han requerido más de un intercambio de información entre los países implicados hasta su finalización.

Algunos de los **países candidatos** se han incorporado con fuerza a los intercambios de información. En la actualidad tienen acuerdo de cooperación con Europol y disponen de oficial de enlace cinco de ellos (Hungría, Eslovenia, Estonia, República Checa y Polonia), además de Noruega. Otros estados y organizaciones que disponen de acuerdo de cooperación son el Banco Central Europeo, el Observatorio Europeo para la Droga y la Drogadicción, Interpol, Organización Mundial de Aduanas, Islandia y EEUU, donde Europol tiene destacados a dos oficiales de enlaces.

⁶ Incluyendo los Ficheros de Trabajo con fines de Análisis definidos en el Convenio.

Otros acuerdos en tramitación son los de Letonia, Lituania, Eslovaquia, Bulgaria, Rumania, Malta, Chipre, Canadá, Mónaco y Suiza, además de Eurojust. La firma de acuerdos permite, entre otras cuestiones, el intercambio de información entre cualquiera de los países citados y los actuales países miembros de la UE a través de Europol.

El Convenio establece que Europol contaría con una **base de datos** a la que se podría acceder desde los Estados miembros. El desarrollo técnico de dicha base ha sufrido numerosos problemas técnicos, contándose en la actualidad con una versión reducida y de uso interno. La previsión es de tener esa base de datos operativa para los países a finales de 2003.

Futuro

Si el lector ha tenido la amabilidad de llegar hasta aquí habrá podido darse cuenta de las posibilidades que encierra esta organización. Por supuesto no todo lo expuesto funciona o ha funcionado a la perfección. Siempre se pueden, y se deben, mejorar las cosas. No obstante las posibilidades están ahí para los que las quieran utilizar.

Al hablar del futuro de Europol debemos comenzar diciendo que ese futuro no está en manos de la organización, o al menos no en un cien por cien. Su futuro está en las manos de los que marcan sus prioridades y estrategias, el Consejo de Ministros de Interior por medio del Consejo de Administración. Y en las manos de los que la surten de información, las FFSS de los estados miembros.

Casi todo el trabajo de Europol depende de ellos, y no todos los países están dando prioridad a la organización, aunque estén pagando religiosamente su presupuesto. Aún cuando simplificar no es bueno y existe toda una gama de matices al tratar el apoyo de los países a Europol, vamos a centrarnos en extremos opuestos, lo que puede ayudar a recapacitar al lector.

En un extremo tendríamos a aquellos países que han decidido rentabilizar la inversión que hacen al pagar su parte del presupuesto de Europol. A lo largo de los últimos años han ido tomando las siguientes decisiones:

- Han adaptado su organización policial a las necesidades de la organización, estableciendo una Unidad nacional situada en un órgano central, no dependiendo directamente de ninguna de sus FFSS, lo que evita que una de ellas acapare la información de las otras.
- Han dado prioridad al canal Europol, siempre que es posible, frente al de Interpol o a los oficiales de enlaces bilaterales destacados en los países miembros.
- Están estudiando retirar a algunos de esos oficiales de enlaces en los países miembros o con acuerdos con Europol y situarlos en países de su interés fuera de la UE, al tiempo que utilizan la red Europol para intercambios de información con países que tienen acuerdo firmado con la organización.

- Utilizan al máximo las posibilidades de la organización para el desarrollo de sus operaciones: ficheros de análisis, intercambios de información, etc.

En el otro extremo quedan los países que ven a Europol como algo muy suplementario, que no les soluciona sus problemas policiales actuales y su aportación al presupuesto lo ven como algo inevitable y no como una inversión. Generalmente estos países:

- No han adaptado su organización policial a las necesidades de Europol, o la adaptación ha sido mínima. Su Unidad nacional permanece en el organigrama de una de sus FFSS, lo que produce disfunciones de funcionamiento.
- No dan prioridad al canal Europol, utilizándolo pocas veces para solicitar información y recibiendo las preguntas del resto de países, lo que en definitiva hace que se trabaje para ellos, obteniéndose sólo la inteligencia que pueda venir con las preguntas.
- Utilizan las posibilidades de la organización de forma parcial, dependiendo del tema que se trate o la unidad operativa que lo tenga a cargo.

Teniendo en cuenta estos dos extremos y toda la gama de matices entre ellos podemos decir que no existe un futuro de Europol, sino varios futuros (¡espero que no sean quince!). El sentido común me dicta que el primer grupo de países parece mucho más racional y coherente que el segundo, pero estoy seguro que éstos tienen sus razones para actuar de esta forma.

A pesar de lo anterior, a pesar de esos futuros dictados en razón del país de que se trate, existe un Futuro (con letra mayúscula) que viene marcado por la política de Bruselas, la política procedente no sólo del Consejo de Ministros de Interior, sino de todo el entramado político europeo. Y es ese Futuro al que debemos mirar para saber qué puede ser de Europol en los próximos años.

El primer reto del futuro al que debe enfrentarse Europol es la **ampliación comunitaria**. En lo referente a la parte organizativa no será muy significativo, salvo la adaptación de las redes de comunicación para aceptar diez miembros adicionales. La incorporación de todos ellos podría estar finalizada a finales de 2.004, y durante ese año se producirán las primeras incorporaciones de ciudadanos de esos países a las plazas de Europol.

Esta ampliación, al contrario de lo que puede ocurrir en otras facetas comunitarias, será muy beneficiosa para una organización policial como es Europol. La cooperación se hará más intensa con países, hasta esa fecha, fronterizos y origen de algunos de los problemas delincuenciales más urgentes.

Además los candidatos vienen con la lección aprendida. Para poder entrar en el “club europeo” han pasado toda una serie de “exámenes de aptitud”. Han tenido que adaptar (en algunos casos crear desde la nada) sus

estructuras al gusto “europeo”, lo que los hace más estandarizados de lo que pueden serlo alguno de los actuales miembros del club. Por ello podemos decir que serán de los socios más activos en la organización en los años venideros.

En la parte directiva y de control de la organización, es decir Consejo de Ministros de Interior y Consejo de Administración, puede ser más traumático. El aumento del número de miembros no ayudará, como en el resto de las políticas comunitarias, a la toma de decisiones, sobre todo teniendo en cuenta que actualmente Europol se encuentra en el Tercer Pilar, donde se decide por unanimidad.

Con los actuales miembros ya se ha puesto de manifiesto la inviabilidad de seguir como en la actualidad, es decir firmando convenios entre los países que necesitan años, tanto para su entrada en vigor como para su modificación. No es un sistema que pueda adaptarse al mundo cambiante de la delincuencia. Por eso ya se han iniciado los trámites para hacer las reformas necesarias.

Además de esos intentos de reforma, no deben olvidarse los trabajos de la **Convención Europea** que actualmente se están desarrollando y que culminarán con una modificación de las actuales estructuras comunitarias. Este es un tema complejo aún en discusión, pero para la finalidad de este artículo puede servirnos el Informe que el Grupo X “Libertad, Seguridad y Justicia” ha presentado a la Convención⁷, puesto que, aunque no se plasmen en su totalidad en los documentos definitivos, ponen de manifiesto los problemas encontrados hasta ahora y posibles formas de solucionarlos. Puesto que el informe puede ser consultado por el lector, me limitaré a enumerar algunas de las recomendaciones propuestas que afectan a este artículo.

A lo largo del informe el grupo propone *superar la estructura de pilares*, lo que implicaría la desaparición del Tercer Pilar como ahora lo conocemos; *suprimir el instrumento de los convenios*, convirtiendo los actuales en reglamentos y directivas; consagrar el principio del *reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales* en el Tratado; enumerar en el Tratado los tipos de *delitos a los que se le atribuye una dimensión transnacional*; especificar unas normas comunes mínimas sobre la *admisibilidad de pruebas en toda la Unión*.

Respecto a la toma de decisiones el Grupo pone de manifiesto la imposibilidad de mantener la actual situación en que la unanimidad rige todo el procedimiento, por lo que propone aplicar la mayoría cualificada y la codecisión, entre otros, a las normas de cooperación policial y judicial entre las autoridades de los Estados miembros, salvo las normas sobre el ejercicio de competencias operativas de las autoridades policiales nacionales, de los equipos conjuntos de investigación de los cuerpos y fuerzas de seguridad en el territorio de otro Estado miembro⁸. Sin embargo se muestra de acuerdo

⁷ CONV 426/02, 2 de diciembre 2002.

⁸ CONV 426/02, pag. 14.

en aplicar la unanimidad en la creación de nuevos órganos, como una posible fiscalía o una guardia de fronteras.

De especial importancia para este artículo es el párrafo dedicado a la mejora de la eficacia de Europol y Eurojust, manifestando que dicha mejora debería posibilitarse mediante el voto por mayoría cualificada y la codecisión. Este criterio se aplicaría a cualquier posible ampliación a nuevos tipos de delitos, a todas las normas relativas a su organización y gestión así como a cualquier ampliación de sus competencias actuales. Al parecer en lo que respecta a Eurojust algunos miembros del Grupo estiman que debe regirse por la unanimidad.

Y por último, resulta interesante la propuesta de creación en el Consejo de una *estructura de coordinación operativa* con la misión técnica de coordinación y supervisión de toda la gama de actividades operativas en cuestiones policiales y de seguridad, sugiriendo la posibilidad de que se ligue de alguna forma a la Unidad operativa de Jefes de Policía de la UE.⁹

Todo ello dibuja un nuevo marco para Europol francamente prometedor, que le ayudará a moverse con más soltura de la que hasta ahora goza, permitiéndole cambios más rápidos para adaptarse a las necesidades de las FFSS a las que apoyan. La nueva Europa no se concibe ya sin una coordinación policial y judicial mucho más ágil que de respuesta a los retos que la apertura de las fronteras interiores puso ante nosotros. Los ciudadanos lo demandan y las administraciones tienen la obligación de poner a punto los instrumentos que lo hagan posible, con la eficacia exigible a cualquier Estado moderno.

Conclusiones

Como ha podido verse Europol comienza a ofrecer resultados a las fuerzas de seguridad europeas, no sólo en lo estratégico, sino en lo operativo, en el día a día. El intercambio de información y el análisis que se efectúa a través de Europol comienza a dar sus frutos. Frutos que serán mayores cuando se consiga poner en marcha su base de datos conectada con todos los países.

Algunos de sus productos y servicios podrían mejorarse, pero en muchos casos no toda la responsabilidad recae sobre ella. La calidad y cantidad de sus productos depende en su mayor parte de las informaciones que envían las FFSS de los países miembros. Como depende de los países miembros, a través de sus representantes en el Consejo de Ministros de Interior y en el Consejo de Administración, su presupuesto y su política de personal.

La Convención que llevará a la modificación de las estructuras europeas volverá a dar un nuevo impulso a Europol, la dotará de mecanismos más ágiles para la toma de decisiones y para su adaptación a los cambios

⁹ CONV 426/02, pag. 17.

que exigen la lucha contra los grupos criminales. Esto, unido a la ampliación a veinticinco miembros hace que se vislumbre un futuro prometedor para la organización.

Existen países, y en ellos FFSS, que no terminan de darse cuenta de este hecho. Las administraciones suelen ser reacias a cambios en sus formas de trabajo. Necesitan mucho tiempo para digerir nuevos métodos. En ese momento es cuando deben intervenir los niveles políticos.

Deben darse cuenta que apostar por Europol es una política de Estado, no de una fuerza de seguridad u otra. Que apostar por Europol es desarrollar, adecuadamente, en sus países los instrumentos que aprueban en Bruselas. En definitiva, que la aportación al presupuesto de la organización debe rentabilizarse adecuadamente, utilizando sus servicios y reorganizando las estructuras policiales nacionales que sean necesarias.

Se dice que una organización internacional/europea es difícil sacarla a la luz, pero casi imposible que desaparezca, a todo lo más se modificará o adaptará a las circunstancias cambiantes. Podemos decir, por tanto, que Europol tiene su futuro asegurado, luego los países que aún no lo utilizan en todas sus posibilidades deberían estar trabajando en adaptar Europol a sus necesidades o adaptar sus estructuras policiales a Europol. O ambas cosas a la vez. Así de sencillo y así de difícil.

Europa se dirige, ahora en lo policial, a un “mercado único”. Ese mercado único exige, y exigirá cada vez más, unas normas, unos estándares y unos procedimientos similares. Las FFSS deben dar respuesta a esas exigencias, deben adaptarse a los nuevos tiempos con rapidez. Sólo de esta forma estaremos preparados para el futuro que ya tenemos encima.

=====