

ARTÍCULO

TÍTULO

COOPERACIÓN POLICIAL EN LA UE Planteamiento de un Modelo Europeo de Inteligencia Criminal

AUTOR

ANSELMO DEL MORAL TORRES¹

Marzo 2009

¹ El autor es miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en España. Los puntos de vista expresados en este artículo de investigación sus opiniones personales y en ningún caso comprometen a la Institución donde desempeña sus funciones

PRESENTACIÓN

Siempre he estado convencido de que el ser humano es fiel a su identidad, y que ésta puede llegar a ser tan rica y variada como son los conocimientos que adquirimos y las experiencias que vivimos. Esta identidad nos lleva a ver los problemas, y las posibles soluciones desde un determinado punto de vista, pero que duda cabe que las posibilidades de éxito en la resolución de los problemas se encuentran directamente relacionadas con la capacidad para analizar los diferentes puntos de vista con los que se aborda una cuestión.

En mi caso, yo diría que los elementos básicos de mi identidad son: la de ser un ciudadano español que vive en el entorno supranacional de la Unión Europea (UE), profesional de las fuerzas y cuerpos de seguridad, concretamente Comandante de la Guardia Civil, con cerca de veinte años de experiencia en investigación criminal en diferentes ámbitos, y en áreas de cooperación policial internacional especialmente en el acervo SCHENGEN, en INTERPOL, EUROPOL, OLAF y las Instituciones Comunitarias con sede en Bruselas, que desarrolla estudios de postgrado en derecho internacional público y relaciones internacionales, especialmente en el ámbito de la UE, y que actualmente desempeña funciones docentes en la Academia de Oficiales de la Guardia Civil con sede en Aranjuez (Madrid)

En el marco de mi identidad, mi visión sobre los problemas de la seguridad en España, y en el espacio supranacional en el que estamos inmersos, posiblemente será diferente a la que pueda realizar un jurista, un legislador, un profesor universitario, u otro tipo de profesional que aborde la cuestión, pero que duda cabe que todas las visiones suman, y en este caso considero que puede ser interesante la visión, de alguien que desde el conocimiento teórico ha vivido en primera persona los problemas reales, que surgen de la aplicación de las políticas de cooperación policial especialmente diseñadas en el ámbito de la UE.

Con este espíritu, me planteo la realización de este artículo de investigación académica con el planteamiento de la siguiente *Hipótesis*:

¿Se aprovechan eficazmente en los Estados Miembros los mecanismos de cooperación desarrollados en el ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad, y Justicia ante las principales amenazas a la seguridad en la UE?

Ante el planteamiento del *Universo de Estudio* referido a la UE, y a la eficacia de los mecanismos de cooperación ante las principales amenazas de la seguridad quedan de manifiesto varias preguntas de gran interés: ¿Cuáles son las principales amenazas relativas a la seguridad en la UE?. ¿Qué piensan los ciudadanos nacionales de los diferentes Estados Miembros? ¿Cuál es la posición de las Instituciones Comunitarias? ¿Existe una posición homogénea en toda la UE, o los problemas relacionados con la seguridad, o se perciben de forma diferente? ¿Cómo se ha establecido la arquitectura del sistema de seguridad en la UE? ¿Cuáles son los mecanismos de cooperación y los sistemas de información desarrollados en el ámbito de la UE hasta ahora? ¿Se aprovechan estos sistemas de forma eficaz?. Para responder a estas y otras preguntas relacionadas, se pretende desarrollar un artículo de investigación académica, a través de una *Metodología* basada en establecer varias líneas de investigación complementarias expuestas por capítulos, con las que se pretende obtener una serie de conclusiones preliminares de cada una de ellas, y finalmente plantear unas conclusiones finales con una propuesta concreta de actuación que en este caso consiste en el *Planteamiento de un Modelo de Inteligencia criminal en la Unión Europea*.

En este sentido en *Capítulo I* se desarrolla a modo de introducción una primera línea de investigación tendente a conocer cuáles son las amenazas de la seguridad en la UE. En este ámbito se ha procedido a realizar un análisis de las medidas de percepción proporcionadas por la propia UE, a través de las encuestas y estudios realizados por parte del Eurobarómetro, y del estudio de los informes de evolución de las amenazas realizados por determinadas agencias,

destacando en este sentido los informes de EUROPOL² sobre las tendencias de las amenazas de delincuencia organizada y terrorismo.

En el *Capítulo II* se pretende exponer la principal línea de investigación de este trabajo. Ya se ha realizado una introducción sobre, cuáles son las amenazas que se ciernen sobre la seguridad en la UE, y en este primer capítulo se pretende realizar un estudio de la arquitectura del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, con el fin de analizar los principales instrumentos jurídicos que establecen mecanismos de cooperación, y sistemas de información diseñados para hacer frente a las principales amenazas de la seguridad. En este sentido se ha realizado un breve recorrido por los antecedentes, actualidad y perspectivas de futuro del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la UE. Se profundiza seguidamente en el análisis de las Instituciones, y Agencias que participan en el citado Espacio.

A continuación se realiza una exposición de los mecanismos de *cooperación policial strictu sensu* con especial incidencia en las posibilidades relacionadas con el intercambio de información de interés policial en el ámbito de la Oficina Europea de Policía (EUROPOL), la armonización de las actividades de formación policial en la UE en el contexto del Colegio Europeo de Policía (CEPOL), así como las diversas iniciativas existentes a nivel comunitario relacionadas con el mantenimiento del orden y la seguridad pública. Seguidamente se profundiza en el ámbito de la *libre circulación de personas* donde se pretende analizar los instrumentos jurídicos derivados de la cooperación transfronteriza estudiando las posibilidades que se brindan en el ámbito del Acervo SCHENGEN, con el sistema de información schengen (SIS), y sus evoluciones, los centros de cooperación policial y aduanera (CCPAS), la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados Miembros de la UE, la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal, y la incorporación de las previsiones del Tratado de Prüm a la UE, mediante los mecanismos de profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza, que incluye por ejemplo la mejora de cooperación entre unidades especiales de intervención de los Estados de la UE ante situaciones de crisis (RED ATLAS). También en el contexto de la libre circulación de personas, la política de visados, y su relación con datos de interés policial para la prevención de las amenazas analizadas como son el sistema de información de visados (VIS), y dentro de la política de asilo el desarrollo del sistema de información EURODAC para la comparación de impresiones dactilares de los solicitantes de asilo y de los inmigrantes irregulares. Por último en este apartado del análisis de los aspectos relacionados con la libre circulación de personas en la UE se estudian también las posibilidades que ofrecen los mecanismos de cooperación en el ámbito del control de la inmigración y de las fronteras con especial dedicación a los desarrollados en el entorno de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores (FRONTEX).

Otros de los aspectos estudiados dentro del espacio de libertad, seguridad y justicia es la *cooperación judicial en materia penal* por su relación directa con la de cooperación policial en la UE. En este contexto se estudia la Red Judicial Europea, y los mecanismos de cooperación iniciados con la puesta en marcha de la Unidad de Cooperación Judicial en la UE (EUROJUST), pero sobre todo uno de los instrumentos jurídicos más importantes y significativos que aporta una gran potencialidad frente a las amenazas de la seguridad, como es la orden de detención europea y la simplificación de los procedimientos de entrega entre Estados Miembros.

También se ha considerado importante el análisis de las posibilidades de *cooperación aduanera* en el marco de la UE, sobre todo en relación a la información de interés policial relativa a irregularidades aduaneras administrativas que circula por el sistema de información aduanera (SIA-I) del 1er pilar y posibles hechos delictivos relacionados con el tráfico de drogas, armas y otros tráficos que se difunde por el sistema de información aduanera (SIA-III) del 3er pilar relativo al denominado Convenio de Nápoles II.

² Informes de EUROPOL. OCTA de EUROPOL "Organised Crime threat assessment y TE-SAT. EU terrorism situation and trend report

Resulta cuando menos curiosos descubrir, que en la mayor parte de los Estados Miembros de la UE, las fuerzas de seguridad no tienen acceso a estos sistemas de información, aunque sea simplemente a modo de consulta. Es decir, si existe una comunicación entre los servicios aduaneros de Amberes (Bélgica), y los de Algeciras (España), a través de estos sistemas, sobre la sospecha de que un determinado contenedor, que viaja en un barco, que realiza el trayecto entre ambos puertos puede contener armas y/o explosivos, los servicios policiales de España y Holanda no tienen acceso a esta información.

En el *Capítulo III* se ha desarrollado una investigación más técnica y específica sobre la transferencia internacional de datos de interés policial en el ámbito de INTERPOL, y las posibilidades operativas de los diferentes sistemas de información desarrollados por instrumentos jurídicos de la UE con la finalidad de analizar su eficacia y su implantación en los diferentes Estados Miembros. No se trata de realizar un estudio de los instrumentos jurídicos como en el caso del capítulo anterior, sino de un análisis especialmente gráfico apoyado en esquemas sobre el funcionamiento de los sistemas de información, los datos de interés que circulan por ellos y los mecanismos de protección de datos a los que se encuentran sujetos.

En el *Capítulo IV* se estudia la recepción del espacio de libertad, seguridad y justicia en el ámbito nacional de los Estados Miembros, y especialmente el uso real de los sistemas de información establecidos por instrumentos jurídicos de la UE, y su implantación en los sistemas de inteligencia criminal de los Estados Miembros. En este contexto se observa que los Estados Miembros de la UE tienen, cuando los tienen, modelos de inteligencia criminal muy dispares y en muchos casos, la información de interés que fluye por los sistemas de información definidos en el ámbito de la UE no llegan eficazmente a las unidades policiales que se encuentran en la primera línea frente a las amenazas de la seguridad.

Se desarrolla finalmente un *Capítulo de Conclusiones* donde se pretende sintetizar las conclusiones preliminares que se han obtenido de cada una de las líneas de investigación desarrolladas, y por último ante el panorama expuesto, y tras la realización de la investigación académica se plantea por parte del autor de un capítulo titulado *Propuesta de actuación* consistente en el "*Planteamiento de un Modelo Europeo de Inteligencia Criminal*"

Para el desarrollo de este trabajo de investigación se han utilizado varios tipos de Fuentes. En primer lugar la consulta de fuentes documentales abiertas que se ha realizado a partir de información disponible en diferentes centros en España, y en el extranjero. También se destaca el acceso a los textos de diferentes autores y referencias electrónicas que se indican en la bibliografía. Especialmente valiosas han sido los análisis realizados de las encuestas de opinión realizadas a nivel de la UE por el Eurobarómetro y los análisis de tendencias sobre el terrorismo y la delincuencia organizada desarrollados por EUROPOL.

En cuanto al acceso de las fuentes jurídicas destacan esencialmente, las bibliotecas de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) en Madrid, La Biblioteca de la Universidad Católica de Lovaina en Bélgica, y la Biblioteca Central de la Comisión Europea en Bruselas, así como el acceso a los bancos documentales a través de Internet de organizaciones internacionales como los la UE (EUR-LEX y SCADPLUS), de las Naciones Unidas en Nueva York, y el Consejo de Europa en Estrasburgo.

1. INTRODUCCIÓN. LAS AMENAZAS DE LA SEGURIDAD EN LA UE.

1.1. Análisis de medidas de percepción.

En la presentación del artículo, nos cuestionábamos la eficacia de los mecanismos de cooperación ante las principales amenazas de la seguridad en la UE. Pero, ¿Qué preocupa realmente a los ciudadanos europeos?, ¿Se encuentra la seguridad entre las primeras preocupaciones de los ciudadanos de los diferentes Estados Miembros de la UE?, y si es así, ¿Cuáles son las principales amenazas relativas a la seguridad en la UE?. ¿Qué piensan los ciudadanos nacionales de los diferentes Estados Miembros?. ¿Cuál es la posición de las Instituciones Comunitarias?. Esta introducción pretende resolver estas preguntas, y para ello se realiza un primer estudio sobre los resultados obtenidos por las encuestas de opinión realizadas desde la Comisión Europea, conocidas como el eurobarómetro³. En el gráfico que se muestra a continuación, observamos que para el periodo analizado, una de las mayores preocupaciones de los ciudadanos de la UE en general ha venido siendo el desempleo, que ha dejado en los años 2007 y 2008, el primer puesto a la preocupación por la situación económica, y la inflación relativa a la subida de los precios, lo que pone de manifiesto la principal preocupación de los ciudadanos de los Estados Miembros de la UE por la crisis económica. Observamos también que los asuntos relacionados con la seguridad, como la preocupación sobre la criminalidad en general y el terrorismo han sido desplazados a un segundo plano con motivo de la crisis.

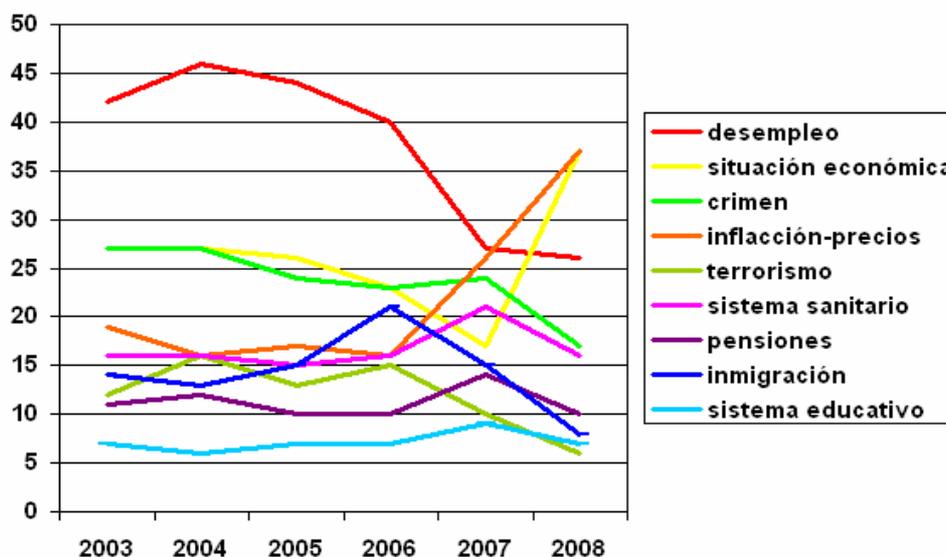


Figura 1: Evolución de las principales preocupaciones de los ciudadanos en la UE. 2003-2008. Fuente Eurobarómetro.

No obstante queda de manifiesto que los datos aportados son las medias establecidas entre los porcentajes de los diferentes Estados Miembros, pero no reflejan las particularidades de las preocupaciones de los ciudadanos de cada uno de los Estados. En efecto, por ejemplo si analizamos la situación obtenida de las encuestas realizadas en otoño de 2004 (Eurobarómetro 62), se observa que el terrorismo es la principal preocupación de los ciudadanos españoles encuestados (54%) seguida del desempleo (30%) y de la inmigración (24%). En el caso de Alemania la principal preocupación es el desempleo (75%), en segundo lugar la situación económica (42%), y en tercer lugar la criminalidad (18%). En el Reino Unido preocupa en primer lugar la Inmigración (29%), el Terrorismo (28%) en segundo lugar y el mantenimiento de las pensiones en tercer lugar (24%).

³ Para realizar este estudio se han analizado las encuestas tipo estándar solicitadas, coordinadas y publicadas por la Dirección General de Comunicación de la Comisión Europea desde el otoño de 2003 (Eurobarómetro núm. 60) hasta otoño de 2008 (Eurobarómetro núm. 70) http://ec.europa.eu/public_opinion/standard_en

De este análisis se desprende esencialmente que lo que supone una mayor preocupación para los españoles, como es el terrorismo (54%) no lo es tanto para el conjunto de los ciudadanos de la UE (16%). Mientras que la preocupación por la criminalidad en general es del 16% en España, supone un 24% en la media de la UE. Queda claro que en la opinión de los españoles encuestados en el otoño de 2004 influye todavía el recuerdo los atentados terroristas de 11 de marzo de 2004 en Madrid. Si realizamos el mismo análisis teniendo en cuenta los datos del otoño de 2005, se observa que el desempleo sigue siendo la principal preocupación de los ciudadanos de la UE (44%) y el terrorismo se ha incrementado exponencialmente en algunos Estados Miembros como el Reino Unido (34%) como consecuencia sin duda de los atentados del verano de 2005 en Londres, y en otros como Holanda (40%) y Dinamarca (32%), sin embargo para los ciudadanos de otros Estados Miembros, la cuestión es casi irrelevante. Alemania (4%), Portugal (1%), los nuevos Estados Miembros (3%). Esta situación cambia en las encuestas recogidas en el otoño de 2008, señaladas en el eurobarómetro 70. En este caso se observa que el aumento de los precios, la inflación y la preocupación por la situación económica aumentan en todos los países, y esto da lugar a que pasen a ocupar el puesto de mayor preocupación de los ciudadanos de la UE. Inflación (37%) y situación económica (37%), cambiando la tendencia en algunos países como España, dónde la preocupación por la situación económica se sitúa en torno a un 44%, mientras que la preocupación por el terrorismo disminuye hasta el 14% de los encuestados. Sabemos por el análisis realizado que los problemas derivados de la crisis económica han desplazado las preocupaciones de los ciudadanos de los Estados Miembros hacia estas cuestiones en detrimento de los asuntos relacionados con la seguridad. Pero podríamos hacernos la siguiente pregunta. ¿Qué aspectos de la seguridad son los que preocupan en mayor medida a estos ciudadanos?. Para responder a esta preguntas podemos acudir de nuevo a las medidas de percepción en este caso específicas desarrolladas por la Comisión Europea por medio de una encuesta sobre las preocupaciones de los europeos el ámbito de ocho áreas⁴ de la Política de Libertad Seguridad y Justicia realizada en septiembre de 2008 y cuyos resultados fueron publicados en enero de 2009. En este caso la encuesta realizada en los 27 Estados Miembros de la UE pone de manifiesto las siguientes conclusiones:

Los resultados de la encuesta demostraron que los encuestados se encontraban en primer lugar preocupados por la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo (80%) y el tráfico de drogas (80%). En segundo lugar la promoción y la protección de los derechos fundamentales, incluyendo los derechos de los menores (78%). La inmigración era el área de política que demostraba la mayor variación en las respuestas en los diferentes miembros, entre los porcentajes de preocupación en Malta (87%) y los de Rumania y Polonia (ambos 26%). El control de las fronteras externas de la UE tenía la menor variación: Entre el porcentaje de preocupación del 35% de los encuestados en Suecia hasta el 69% en Portugal. Teniendo en cuenta las ocho áreas de la política de libertad, seguridad y justicia de la UE sobre las que se había realizado las encuestas, España y Portugal demostraron los niveles más altos de preocupación en seis y cinco áreas respectivamente. El Reino Unido muestra el siguiente mayor nivel de preocupación alcanzando el mayor porcentaje en cuatro de las áreas de la política. En cuanto a los nuevos Estados miembros, estos se encontraban entre los menores niveles de preocupación.

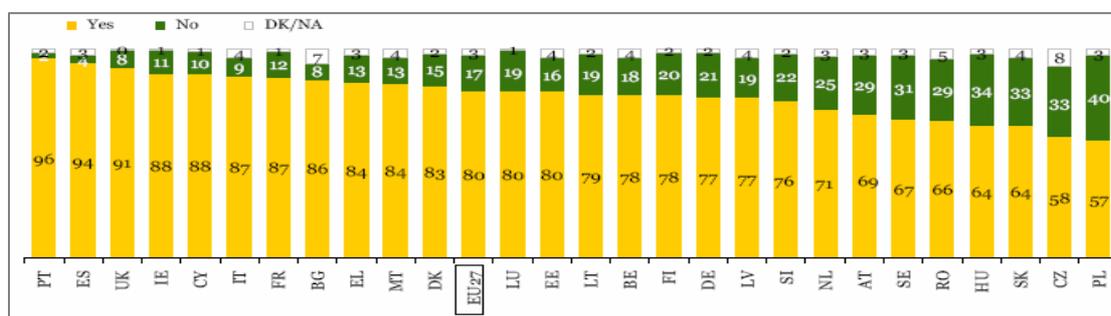


Figura 2: Nivel de preocupación sobre la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado por Estados de la UE. Fuente Eurobarómetro.

⁴ Política de Inmigración, Asilo, Lucha contra el crimen organizado y el terrorismo, lucha contra el tráfico de drogas, promoción y protección de los derechos fundamentales, mejora del acceso a la justicia, control de las fronteras exteriores, el intercambio de información entre los Estados Miembros. Analytical report Flash EB No 252 – Awareness of JLS policies. Publicado en enero de 2009.

En este contexto, se destaca en el cuadro anterior, el porcentaje de preocupación sobre la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo, cuya media es el 80% de los encuestados en los 27 Estados Miembros pero cuyos principales valores se alcanzan en Portugal (96%), España (94%) y el Reino Unido (91%). De las medidas de percepción analizadas con anterioridad observamos que en el ámbito de los aspectos de Libertad, Seguridad y Justicia, la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo preocupan principalmente a los ciudadanos de la UE. Pero la siguiente pregunta que podemos hacernos es ¿Cuál es la posición de la UE?. En este contexto observamos que estos fenómenos son tratados desde dos ámbitos diferenciados dentro de la UE, como veremos a continuación, estos asuntos son abordados por la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE (PESC) y por la Política referida al Espacio de Libertad y Seguridad y Justicia (LSJ).

1.2. Evaluación de la amenaza desde la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE.

En virtud del Tratado de Maastricht, firmado en 1992, la Unión ha desarrollado una política exterior y de seguridad común (PESC), que le permite emprender acciones comunes cuando estén en juego sus intereses. La defensa se está convirtiendo en un aspecto importante de la PESC en consonancia con el empeño de la Unión en promover y preservar la estabilidad en el mundo.⁵ En este ámbito, se destaca la definición institucional de las principales amenazas para la seguridad de la UE a través de documento "Estrategia Europea de Seguridad", también denominado "documento Solana" al ser redactado a instancias del Alto Representante de la UE para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), Javier Solana, siendo presentado al Consejo Europeo, que lo adoptó en su reunión del 12 y 13 de diciembre de 2003, en Bruselas. En este documento se definen los retos mundiales y las principales amenazas contra la seguridad de la Unión y clarifica los objetivos estratégicos de la UE para hacer frente a estas amenazas. La estrategia de seguridad diseñada en este documento establece como principales amenazas para Europa las siguientes que se transcriben literalmente del documento original:

Terrorismo: *Resulta indispensable una acción europea concertada contra el terrorismo. Las causas del terrorismo, que pone vidas en peligro y atenta contra la apertura y la tolerancia de nuestras sociedades, son complejas y están relacionadas, en especial, con las presiones ejercidas por la modernización, la crisis cultural, social y política, y la enajenación de los jóvenes que viven en sociedades extranjeras.*

Proliferación de armas de destrucción masiva. *La amenaza más importante está constituida potencialmente por la proliferación de las armas de destrucción masiva. Los tratados internacionales y los acuerdos sobre control de exportaciones permitieron en su tiempo retrasar esta proliferación, pero entramos en un nuevo y peligroso período. Así, los progresos realizados en el ámbito de las ciencias biológicas podrían contribuir a aumentar la potencia de las armas biológicas. El escenario más temible sería que un grupo terrorista adquiriera este tipo de armas, ya que de este modo un pequeño grupo de personas podría infligir daños de una amplitud que en el pasado sólo habría podido ser obra de Estados o ejércitos.*

Conflictos regionales. *Pueden tener un impacto directo o indirecto en los intereses europeos, independientemente de su localización geográfica. Estos conflictos constituyen una amenaza para las minorías, las libertades fundamentales y los derechos humanos, y pueden conducir al extremismo y al terrorismo, y debilitar a los Estados.*

Debilitamiento de los Estados. *La mala gestión de los asuntos públicos (corrupción, abuso de poder, debilidad de las instituciones e incumplimiento de la obligación de rendir cuentas) y los conflictos civiles corroen a los Estados desde dentro. Esta situación puede conducir al hundimiento de las instituciones oficiales: el Afganistán de los talibanes es un*

⁵ COMISIÓN EUROPEA, "La UE en el mundo. La Política Exterior de la UE" NA-AB-07-126-ES-C. Junio 2007

ejemplo conocido. El debilitamiento de los Estados es un fenómeno alarmante que mina la gobernanza mundial y contribuye a aumentar la inestabilidad regional.

Delincuencia organizada. *Europa constituye un objetivo de primer orden para la delincuencia organizada, que tiene una dimensión exterior importante: el tráfico de drogas, la trata de seres humanos o el tráfico de armas no se detienen en las fronteras de la Unión. Estos delitos a menudo se asocian con Estados debilitados: así, por ejemplo, los ingresos por tráfico de drogas han contribuido a debilitar las estructuras oficiales en varios países productores. La delincuencia organizada puede tener vínculos con el terrorismo y, en casos extremos, puede incluso llegar a dominar al Estado.*

Para la defensa de su seguridad y la promoción de sus valores, la UE se concentra en tres objetivos estratégicos: Hacer frente a las amenazas, construir la seguridad en los países vecinos y basar orden internacional en un multilateralismo eficaz. Del análisis del planteamiento de la Estrategia de Seguridad Europea desde la óptica del II Pilar o Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) se observa en primer lugar que la principal preocupación institucional se refiere a la proliferación de armas de destrucción masiva, junto con otras amenazas como el debilitamiento de los Estados y los Conflictos regionales. Pero también se hace referencia al terrorismo y a la delincuencia organizada. No nos encontramos por tanto ante un panorama de amenazas propio del concepto tradicional de autodefensa imperante por ejemplo, durante la guerra fría, dónde la principal amenaza definida era la amenaza de una invasión, y en base a esta amenaza principal se desarrollaban ingentes capacidades militares. Ya no esperamos una invasión de ningún bloque. Se definen nuevas amenazas que algunos autores⁶ podrían definir como asimétricas, y se desarrollan capacidades para afrontar las nuevas amenazas, que ya no suponen el uso de medios militares masivos, sino que se encuentran relacionados con la aportación de capacidades para la gestión de crisis. En concreto ante las nuevas amenazas, es en el extranjero, fuera de las fronteras exteriores de la UE, donde se situará a menudo la primera línea defensiva, es decir, debemos estar dispuestos a actuar antes de que una crisis se produzca. En cuanto a la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada definidos como amenazas en el ámbito de la PESC, el documento Solana parece referirse principalmente ante la preocupación relacionada la existencia de estos fenómenos en terceros países y su influencia en la UE. Dicho esto, no se conocen estudios oficiales desarrollados en el ámbito de la PESC sobre la incidencia objetiva del crimen organizado y del terrorismo desarrollado en terceros países con incidencia en la seguridad de la UE. Sí podemos no obstante realizar un estudio de las misiones de gestión de crisis desarrolladas por la UE en el ámbito de la PESC desde su implantación con el fin de conocer la ubicación y características de las actuaciones desarrolladas en este ámbito.

Del estudio de las misiones PESC⁷ desarrolladas o todavía en marcha, se observa que en el instrumento jurídico creador de la misión se realiza en el mejor de los casos referencias generales a las amenazas a las que se pretende hacer frente, no obstante en todas ellas se busca esencialmente la estabilidad en la zona, mediante el despliegue sobre el terreno de capacidades militares que desarrollan en muchos casos el cumplimiento de Resoluciones de las Naciones Unidas (contribución a la protección de civiles en peligro en conflictos, facilitar la distribución de ayuda humanitaria, protección del personal de organizaciones internacionales, etc.) o la lucha contra la piratería en alta mar. Pero también de capacidades civiles para lograr esta estabilidad mediante la asistencia técnica encaminada al fortalecimiento del Estado de Derecho, y las funciones de policía de determinados estados o territorios en crisis. En cualquier caso la lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo, principal preocupación de los ciudadanos en el espacio de libertad, seguridad y

⁶ Liang Qiao, Xiangsui Wang. "La Guerre hors limites". Traducido por Hervé Denès. Publicado por Rivages, 2006.

⁷ EU Althea. Gestión Militar. Bosnia Herzegovina. 2004, EUPM. Gestión Civil. Asistencia Policial. Bosnia Herzegovina. 2003, EULEX KOSOVO. Gestión Civil. Estado de Derecho. Kosovo. 2008, EUMM. Gestión Civil. Asistencia Policial. Georgia. 2008, EUPOL COPPS. Gestión Civil. Asistencia Policial. Territorios Palestinos. 2006, EU BAM Rafah. Gestión Civil. Asistencia en Fronteras. Territorios Palestinos. 2006, Eujust Lex. Gestión Civil. Estado de Derecho. Irak. 2005, EUPOL AFGHANISTAN. Gestión Civil. Asistencia Policial. Afghanistan. 2007, EUNAVFOR. Gestión Militar. Misión contra piratería naval. Somalia. 2008, EU SSR. Gestión Civil. Reforma sector de seguridad. Guinea-Bissau. 2008, EUFOR TCHAD. Gestión Militar. Chad 2008, EUPOL RD CONGO. Gestión Civil. Asistencia Policial. Congo 2005, EUPAT. Gestión Civil. Asistencia Policial. Antigua República Yugoslava de Macedonia. 2005, PROXIMA. Gestión Civil. Asistencia Policial. Antigua República Yugoslava de Macedonia. 2003, CONCORDIA. Gestión Militar. Asistencia Policial. Antigua República Yugoslava de Macedonia. 2003, EUJUST THEMIS. Gestión Civil. Estado de Derecho. Georgia. 2004, AMM. Gestión Militar. Aceh Indonesia. 2005, EU apoyo a AMIS. Gestión Civil-Militar. Darfur 2005, EUPOL Kinshasa. Gestión Civil, Asistencia Policial. 2005, EUFOR RD Congo. Gestión Militar 2006. EU ARTEMIS. Gestión Militar. Congo. 2003.

justicia dentro de la UE, cuenta con el complemento de la acción exterior desarrollada desde la política exterior y de seguridad común en terceros países y territorios, buscando esencialmente la estabilidad en estas zonas mediante el despliegue de capacidades civiles y militares.

1.3. Evaluación de la amenaza desde el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE.

Tras el análisis de las medidas de percepción de las amenazas a la seguridad de la UE, y la evaluación de las mismas desde la perspectiva de la Política Exterior y de Seguridad Común se pretende a continuación conocer los datos objetivos sobre el impacto real de estas amenazas dentro de la UE a través de estudios realizados en el ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Para ello se procede a estudiar la evolución de las principales amenazas como son el terrorismo y la delincuencia en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el entorno de la UE.

En cuanto al Terrorismo, podemos recurrir a los denominados informes TE-SAT desarrollados por EUROPOL. En efecto, en su sesión del 20 de septiembre de 2001, el Consejo de la UE aprobó la elaboración de un documento no confidencial sobre la situación y las tendencias del terrorismo en la UE. Este documento denominado TE-SAT es de periodicidad anual, y confeccionado por EUROPOL. Para ello los Estados Miembros deben suministrar datos sobre los incidentes relacionados con el terrorismo, ocurridos en su territorio a EUROPOL, quien utilizará la información recibida para la realización del informe. En relación a este informe y tras proceder a análisis de los TE-SAT existentes se observa un cambio en la metodología del documento a partir del 2006. Efectivamente hasta ese año los informes podían considerarse simplemente una recopilación de la descripción de los incidentes sobre terrorismo comunicados por los diferentes Estados Miembros, no había evaluación estadística por tipos de terrorismo o por Estados Miembros, y el análisis de tendencias podía considerarse escaso. A partir de 2006, el informe ha mejorado en las circunstancias puestas de manifiesto, y se ha convertido en un documento de referencia en el análisis de las tendencias del terrorismo en el ámbito de la UE.

El primer aspecto de interés que introduce el documento es la indicación de que el terrorismo no es una ideología o un movimiento, sino que se trata de una táctica o método de consecución de fines políticos, punto de vista que según los informes TE-SAT 2007 y 2008, se encuentra avalada por la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo de 13 de junio de 2004 sobre la lucha contra el terrorismo⁸.

En segundo lugar, se establece una clasificación de terrorismo que afecta a la UE en relación a la finalidad específica que persigue cada uno de ellos. Así se distingue entre Terrorismo islamista⁹, etnonacionalista¹⁰,

⁸ La Decisión Marco 2002/475/JAI puede considerarse en primer instrumento jurídico de derecho internacional público que contiene una definición concreta y específica de los que podemos considerar "terrorismo" y "actos de terrorismo", requiriéndose a los Estados Miembros de la UE la incorporación de los "delitos de terrorismo" definidos en la Decisión en sus respectivos ordenamientos jurídicos. Esta circunstancia es importante pues en otras organizaciones internacionales como las Naciones Unidas se han establecido numerosos convenios internacionales, concretamente trece que son considerados como convenios relacionados con el terrorismo, pero lo cierto es que en ninguno de ellos se define concretamente lo que se considera "terrorismo" o actos de terrorismo. Lo mismo ocurre en el ámbito de otras organizaciones internacionales como el Convenio para la represión del terrorismo de 1977 desarrollado en el contexto del Consejo de Europa. Por otro lado es importante la diferenciación doctrinal que aporta el derecho internacional entre los conceptos de "terrorismo" y "delincuencia organizada transnacional". En el primero de los casos, tal y como define la Decisión Marco 2002/475/JAI los "**grupos terroristas**" son una asociación estructurada de más de dos personas que actúa de manera concertada con la **finalidad de amenazar a la población y destruir o afectar seriamente a las estructuras políticas, económicas o sociales del país**. Sin embargo, si contamos con una definición en el ámbito de las Naciones Unidas sobre "grupo delictivo organizado" en la Convención de las Naciones Unidas sobre la delincuencia organizada transnacional o Convención de Palermo de 15 de noviembre de 2000, donde se entiende por "grupo delictivo organizado" se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves (entre los que no se encuentra el de terrorismo) o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con la **finalidad de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material**. A mi modo de ver, Los servicios policiales de diferentes países pueden utilizar técnicas de investigación similares para luchar contra los grupos terroristas o los grupos delictivos organizados, tales como intervenciones de telecomunicaciones, control de actividades, uso de colaboradores, agentes encubiertos, etc, pero queda de manifiesto que doctrinalmente la finalidad de los grupos terroristas es el cambio del sistema político establecido, mientras que la de los grupos delictivos organizados es la obtención de un beneficio económico, aunque para ello sea preciso controlar el poder político, pero no sustituirlo.

⁹ Uso de la violencia terrorista con el fin de alterar el sistema político e imposición de un estado teocrático islamista basado en la interpretación radical de la sharia (Ley islámica) como Al-Qaeda y otros grupos terroristas de corte islamista.

¹⁰ Uso de la violencia terrorista con el fin de alterar el sistema político e imposición de tesis etno-nacionalistas radicales que buscan la autodeterminación de un territorio. Entre ellos se destaca a ETA, Los Partidos de los Trabajadores del Kurdistan (PKK) y el Real IRA o IRA auténtico.

de extrema izquierda¹¹, de extrema derecha¹² y terrorismo de cuestión¹³. En este sentido el TE-SAT 2008 realiza una comparación de la situación en la UE relativa a los años 2006 y 2007, y pone de manifiesto que en 2007, sólo nueve de los veintisiete Estados Miembros informaron a EUROPOL sobre ataques terroristas fallidos, frustrados o con éxito en su territorio. En total se informó de 583 ataques o incidentes lo cual supone un 24% más que en 2006. De estos ataques terroristas, la mayoría, 517 se refieren a ataques terroristas por parte de grupos etnonacionalistas como ETA en España y Francia, y grupos separatistas corsos en este último Estado miembro. En su mayor parte se trató de explosiones provocadas con el fin de causar daños materiales, aunque en algunos casos se produjeron víctimas humanas. En relación al terrorismo islamista, al igual que en 2006, en 2007 se informó de ataques fallidos en Reino Unido, Alemania y Dinamarca. En estos casos los atentados terroristas iban encaminados a causar daños indiscriminados como ocurrió en los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, el 11 de marzo de 2004 en España, y el 5 y 20 de julio de 2005 en el Reino Unido.

Member state	Islamist	Separatist	Left Wing	Right Wing	Single Issue	Not Specified	Total 2007
Austria	0	0	1	0	0	0	1
Denmark	1	0	0	0	0	0	1
France	0	253	0	0	0	14	267
Germany	1	15	4	0	0	0	20
Greece	0	0	2	0	0	0	2
Italy	0	0	6	0	0	3	9
Portugal	0	0	0	1	1	0	2
Spain	0	264	8	0	0	7	279
UK	2	-	-	-	-	-	2
Total	4	532	21	1	1	24	583

Figura 3: Incidentes terroristas en los Estados Miembros de la UE en 2007. Fuente Informe TE-SAT 2008.

La mayor parte de los ataques terroristas relacionados con la extrema izquierda tuvieron lugar en España, Italia y Alemania. Fueron casi todos ellos realizados con éxito y en su mayoría tuvieron como objetivos la administración del Estado y el tejido empresarial. En cuanto al terrorismo de extrema derecha y de cuestión, destacar solamente las comunicaciones de Portugal. En total fueron detenidas 1.044 en 2007 por incidentes relacionados con el terrorismo destacándose que la tasa de absolución fue del 31% de los detenidos en casos de terrorismo islamista y del 20% en casos de terrorismo etnonacionalista o separatista y también en el caso del terrorismo de extrema izquierda.

En cuanto a las tendencias sobre el terrorismo el Informe TE-SAT 2008 indica las siguientes:

- El número de ataques terroristas dentro de la UE se está incrementando. El número de detenidos también se está incrementando, de 706 personas en 2006 a 1.044 en 2007. Este incremento puede deberse según señala el informe, al aumento de las actividades de los grupos separatistas como ETA y los grupos corsos, y también por un incremento del 25% de detenidos por terrorismo islamistas en el Reino Unido.
- El incremento del uso de explosivos caseros en los atentados terroristas. Pero sobre todo destaca el incremento del uso en 2006 y 2007 de tricicloacetona triperóxido (TATP), un explosivo altamente volátil que requiere un cierto grado de conocimientos en su preparación, lo cual corrobora la información de que los terroristas reciben cursos sobre la preparación de explosivos.

¹¹ Plantea la violencia terrorista en la búsqueda de la alteración o cambio del sistema político, social y económico para convertirlo en un modelo político de izquierda radical. La ideología pretendida es alguna de las siguientes o su combinación (Marxista-Leninista-Maoista).

¹² Plantea la violencia terrorista en la búsqueda de la alteración o cambio del sistema político, social y económico para convertirlo en un modelo político de derecha radical. La ideología pretendida esta relacionada frecuentemente con el nacional socialismo.

¹³ Definido como terrorismo de cuestión (single issue) se refiere al uso de la violencia terrorista con el fin de imponer un cambio político en relación a una cuestión específica por ejemplo los derechos de los animales o la protección del medio ambiente.

- La propaganda relacionada con grupos terroristas se está extendiendo más que antes a través de Internet, como por ejemplo manuales de cómo construir bombas o también folletos ideológicos.
- El terrorismo islamista en la UE continúa intentado causar masacres indiscriminadas. En efecto, las desarticulaciones de células terroristas en 2006 y 2007 indican esta tendencia no sólo por el tipo de objetivos pretendidos (centros comerciales, estaciones, etc.) sino que también por los métodos, y el tipo de explosivos localizado en manos de las células terroristas¹⁴.
- El terrorismo islamista que afecta a la UE está cada vez más influenciado por grupos cercanos a la red de Al-Qaeda y grupos con relaciones en Pakistán. En efecto, en 2007 la mayor parte de los Estados Miembros informaron de la desarticulación de células terroristas islamistas formadas principalmente por miembros de un solo país pero con conexiones con personas relacionadas con grupos terroristas cercanos a Al-Qaeda con base en Pakistán. Este tipo de actuación había estado años atrás exclusivamente ligado a casos en el Reino Unido.
- Los conflictos de Afganistán e Irak está teniendo un gran impacto en la seguridad de la UE. El reclutamiento de ciudadanos y residentes en la UE para participar con métodos terroristas en los conflictos de Irak y Afganistán es todavía significativo, siendo Irak en 2007 el lugar preferido por los jihadistas procedentes de la UE aunque se mantienen otros destinos ya destacados en 2006 como Somalia y el Líbano, lo cual indica que el número de teatros de operaciones de la Jihad va en aumento.
- Los grupos terroristas separatistas vascos siguen utilizando Francia como base logística, ya que aunque ETA mostró a lo largo de 2007 algún tipo de actividad en Portugal, Francia continua siendo y parece que lo seguirá siendo su principal referencia como base logística. En cuanto a los objetivos los grupos separatistas corsos atacan principalmente contra intereses privados, mientras que ETA y su entorno, muestra su interés por los daños materiales, las extorsiones y por los miembros de las fuerzas de los cuerpos y fuerzas de seguridad ya sea en España como en Francia.
- Tal y como muestra el siguiente cuadro, los jóvenes continúan siendo los responsables de la mayor parte de los ataques terroristas separatistas en el País Vasco. En concreto el mayor número de ataques realizados en 2006 y 2007 se sigue realizando por los denominados taldes Y formados por grupos de jóvenes que en algunos proceden de otras organizaciones de ETA como SEGI.
- El conflicto kurdo-Turco tiene un impacto en la seguridad de la UE. En Alemania, la mayor parte de la violencia terrorista se encuentra relacionada con los grupos terroristas kurdos.
- Los ataques de grupos terroristas de extrema izquierda y anarquista están decreciendo. España e Italia se siguen viendo afectados por este tipo de terrorismo que no obstante ha decrecido en su actividad en 2007. No obstante en Italia han surgido numerosos pequeños grupos de extrema izquierda herederos de la filosofía de las antiguas brigadas rojas, lo cual puede dar lugar a un aumento de sus actividades en los próximos años.
- Las actividades de los grupos de extrema derecha y de los denominados terroristas de cuestión está aumentando con un incremento de su interconexión internacional lo cual indica la creación de una red europea de grupos extremistas de extrema derecha. Un número de Estados Miembros están informando de un incremento de las hostilidades de estos grupos contra las comunidades musulmanas asentadas en la UE.

En cuando a la delincuencia o crimen organizado podríamos realizar un recorrido similar al descrito para la situación y tendencias del terrorismo en la UE, a través de los denominados informes OCTA¹⁵ también desarrollado por EUROPOL.

¹⁴ En los ataques fallidos de Londres se añadieron más a los explosivos para causar mayores daños, y en el caso de Alemania, los detenidos intentaron construir bombas con mayor poder de destrucción que las utilizadas en los atentados de Madrid del 11 de marzo de 2004.

¹⁵ OCTA. EU Organised Crime Threat assessment. Informe de la UE sobre la evaluación de la amenaza del crimen organizado.

Sin embargo en este caso encontramos algunas diferencias. Si los informes TE-SAT han evolucionado desde una simple relación de incidentes terroristas a una evaluación de estadísticas basadas en hechos concretos que ponen de manifiesto unas tendencias, los informes OCTA no desarrollan la misma metodología. Estos informes surgen en el 2006, sobre la base del denominado Programa de la Haya¹⁶, y se han realizado tres, siendo el último publicado el OCTA 2008. Se trata de un documento confeccionado por EUROPOL y aprobado por el Consejo de la UE en el que se evalúa la amenaza que supone la delincuencia organizada para la UE. Como el propio documento señala, se pretende apoyar la toma de decisiones contra la delincuencia organizada mediante una evaluación cualitativa de la amenaza que representa, para ello se basa en un enfoque de múltiples fuentes como pueden ser las contribuciones aportadas por las fuerzas y cuerpos de seguridad de los diferentes Estados Miembros, Agencias Europeas y el sector privado. La estructura del OCTA sigue el modelo conceptual de análisis comenzando con una evaluación de los grupos de delincuencia organizada que afectan a la UE, seguido de un análisis de los denominados mercados criminales, finalizando con una evolución de la dimensión regional del impacto de la delincuencia organizada en la UE.

Lo cierto es que en los informes OCTA tal y como están diseñados son controvertidos y se les acusa de no cumplir el objetivo para el que fueron diseñados¹⁷. Las críticas más extendidas es que no se hace referencia al concepto de delincuencia organizada utilizado¹⁸, se realizan afirmaciones más que obvias sobre como afecta la delincuencia organizada a la UE y sobre todo, el hecho de que no se trata de un informe descriptivo de la situación de delincuencia organizada que afecta a la UE sobre la base de las comunicaciones de los diferentes Estados Miembros, con el fin de poner de manifiesto datos estadísticos diversos, y extraer unas tendencias como se realiza en los informes TE-SAT para el terrorismo. Una de las afirmaciones controvertidas establecidas en los propios OCTA es que este tipo de informe “ayuda a cerrar las posibles desconexiones que puedan existir entre el análisis estratégico y las actividades operativas en contra de la delincuencia organizada”. Es cierto que el informe OCTA es el principal producto del concepto de análisis criminal denominado “intelligence led policing” utilizado principalmente por agencias del norte de Europa como las británicas¹⁹. También es cierto que este concepto ha dado lugar al denominado Modelo europeo de inteligencia criminal basado en el ciclo de inteligencia, que a mi juicio no es un invento nuevo sino que ya aparecía en los manuales de inteligencia militar utilizados en las democracias occidentales desde hace tiempo para hacer frente a otras amenazas diferentes de la delincuencia organizada como es el terrorismo. Este modelo europeo de inteligencia criminal²⁰ está basado como decimos en el ciclo de inteligencia y suena a la aplicación de teorías derivadas de la investigación de amenazas como el terrorismo a la lucha contra la delincuencia organizada.

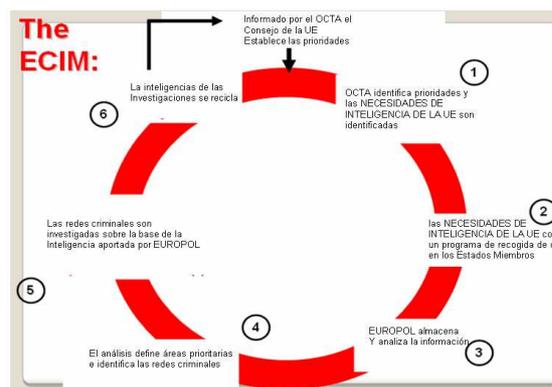


Figura 4: Modelo Europeo de Inteligencia Criminal propuesto por Comisión Europea. Fuente: Elaboración propia

¹⁶ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 10 de mayo de 2005, «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

¹⁷ VAN DUYN, Petrus C. "OCTA 2006. The unfulfilled promise". Published 2007. Springer science & Bussiness Media LCC.

¹⁸ No se hace referencia a que la UE adopta la definición de delincuencia organizada transnacional establecido en la Convención de Naciones Unidas sobre delincuencia organizada transnacional de 2000.

¹⁹ SOCA. Serious Organised Crime Agency. www.soca.gov.uk

²⁰ Modelo no adoptado, pero propuesto por la Comisión al Consejo y al Parlamento de la UE en el documento "Desarrollo de un concepto estratégico para hacer frente a la delincuencia organizada" de fecha 2 de junio de 2005.

Este planteamiento no parece erróneo en absoluto, pero tal y como está planteado, se estima incompleto y difícil que cumpla el objetivo que pretende de ayudar a cerrar las posibles desconexiones que puedan existir entre el análisis estratégico y las actividades operativas en contra de la delincuencia organizada, porque no parte del conocimiento real, y objetivo de las actividades de la delincuencia organizada en la UE y de sus nuevas tendencias. Desde mi punto de vista, analiza las amenazas sectorialmente, y no como un todo que puede estar relacionado (terrorismo, delincuencia organizada, inseguridad ciudadana, etc). No tiene en cuenta las diferentes modelos policiales existentes en los Estados Miembros de la UE, y la forma en la que estos luchan contra la delincuencia organizada y otro tipo de amenazas. No se indica como se integrarían las informaciones recogidas sobre la delincuencia organizada y otras amenazas como el terrorismo, y finalmente ubica a EUROPOL en el centro del análisis criminal en la UE, cuando la realidad es que en la UE, además de los sistemas de información de EUROPOL se están utilizando otros sistemas de información que son de interés para la inteligencia criminal y que son ajenos a EUROPOL (Sistema de Información Schengen, INTERPOL, Sistema de información de Visados, AFIS, EURODAC, etc).

Como colofón a los datos analizados hasta ahora podemos concluir que la seguridad no es la primera preocupación de los ciudadanos de los Estados Miembros de la UE, pero que se considera al terrorismo y a la delincuencia organizada como sus principales preocupaciones en el ámbito de la seguridad. La evaluación de la amenaza del terrorismo a nivel de la UE parece más completa que la realizada para el caso de la delincuencia organizada, pero en todo caso vamos a analizar las actuaciones enfrentadas a estas amenazas y a la inseguridad pública en general en el marco del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE, para analizar con más detalle los diferentes sistemas de información de interés policial en este entorno, analizar la situación en los diferentes Estados Miembros para llegar al planteamiento de un Modelo de Inteligencia criminal en la UE.

2. LA COOPERACIÓN POLICIAL EN EL ESPACIO DE LIBERTAD SEGURIDAD Y JUSTICIA.

2.1. La cooperación policial en sentido estricto.

Los mecanismos de cooperación policial en la UE pueden considerarse pioneros si comparamos las fechas de creación de los instrumentos y agencias relacionadas con la cooperación policial en sentido estricto con otras formulas en el ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

2.1.1. El intercambio de información y apoyo. EUROPOL.

EUROPOL o la Oficina Europea de Policía, establecida en La Haya, Países Bajos se crea por un acto jurídico²¹ propio del tercer pilar. EUROPOL. Está dotada de personalidad jurídica, tiene por misión mejorar la eficacia y la cooperación de los servicios competentes de los Estados miembros, con el fin de prevenir y luchar eficazmente contra la delincuencia organizada internacional. La Oficina Europea de Policía (EUROPOL) no tiene poderes ejecutivos como los servicios de policía de los Estados miembros. No puede ni detener a individuos, ni registrar domicilios. EUROPOL está encargada, por tanto, de facilitar el intercambio de información, analizarlo y coordinar las operaciones entre los Estados miembros en materia de represión de la falsificación del euro.

EUROPOL actúa cuando al menos dos Estados miembros se ven afectados por una forma grave de delincuencia organizada internacional. Ello engloba ámbitos cada vez más numerosos, como la prevención y la lucha contra el terrorismo; el tráfico de drogas; el tráfico de seres humanos; las redes de inmigración clandestina; el tráfico ilícito de materias radiactivas y nucleares; el tráfico de vehículos robados; la lucha contra la acuñación de monedas falsas y la falsificación de medios de pago; el blanqueo de dinero (excepto infracciones primarias). Para desarrollar estas funciones cada Estado Miembro designa una unidad nacional EUROPOL (UNE), que será el único órgano de enlace entre

²¹ Acto del Consejo, de 26 de julio de 1995, relativo al establecimiento del Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio EUROPOL).

EUROPOL, y los servicios nacionales competentes. Dicha unidad enviará a EUROPOL al menos a un funcionario de enlace, encargado de representar sus intereses ante la institución. La UNE se ocupará, entre otras cosas, de proporcionar a EUROPOL la información y los datos necesarios para cumplir su misión y, en particular, responder a y enviar solicitudes de información a EUROPOL; difundir a los servicios competentes la información suministrada por EUROPOL.

Del análisis de los sistemas policiales de los diferentes Estados Miembros se observa que aquellos dónde existe una diversidad de policías funcionales con diferentes competencias territoriales es recomendable la ubicación de la Unidad Nacional de EUROPOL en una estructura administrativa superior, diferenciada e independiente de las diferentes policías con el fin de que los mecanismos de cooperación y el sistema de información de EUROPOL puedan ser utilizados de forma transparente y dinámica, pues en circunstancias contrarias, los problemas derivados del recelo en el intercambio de información policial y casos de corporativismo pueden dar lugar a una ineficaz utilización de los recursos.

2.1.2. La armonización de la formación. Las actividades de CEPOL.

Creada en 2005 como agencia de la UE²² por Decisión del Consejo 2005/681/JAI de 20 de septiembre de 2005), CEPOL tiene su Secretaría en Bramshill (Reino Unido), a unos kilómetros del centro de Londres. CEPOL organiza entre 80 y 100 cursos, seminarios y conferencias al año. Las actividades, que abarcan gran número de temas, se llevan a cabo en los centros nacionales de formación policial de los Estados miembros. CEPOL tiene un presupuesto anual de unos 7,5 millones de euros (2007). Esta agencia 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. Una secretaria general se encarga de las tareas administrativas. El consejo de administración está integrado por los directores de los centros nacionales de formación quienes disponen de un voto en el consejo de administración. Pueden participar en el consejo de administración como observadores sin derecho a voto representantes de la Secretaría General del Consejo, de la Comisión y de EUROPOL.

Esta agencia y las actividades que desarrolla, constituye un ejemplo claro para otros colectivos relacionados con la seguridad tanto en el ámbito de la Unión Europea como a nivel internacional, pues supone una oferta informativa coordinada, y armonizadora sin precedentes para los miembros de las instituciones policiales de los Estados Miembros de la UE.

2.1.3. Las iniciativas en el mantenimiento del orden y la seguridad pública.

La UE desea garantizar la cooperación policial en acontecimientos en los que se reúne gran número de personas procedentes de varios Estados miembros²³. La actuación policial pretende garantizar la seguridad y el orden públicos y prevenir los actos reprobables. Cuando se les solicita, o espontáneamente, los Estados miembros, comunican información a los Estados miembros afectados cuando grupos de cierta magnitud que puedan constituir una amenaza para la seguridad y el orden públicos se desplazan a otros Estados miembros para participar en concentraciones.

²² Decisión 2005/681/JAI del Consejo de 20 de septiembre de 2005 por la que se crea la Escuela Europea de Policía (CEPOL) y por la que se deroga la Decisión 2000/820/JAI.

²³ Acción común 97/339/JAI, de 26 de mayo de 1997, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la UE, relativa a la cooperación en el ámbito de la seguridad y el orden públicos.

Recomendación del Consejo, del 22 de abril de 1996, sobre directrices para prevenir y contener los desórdenes relacionados con partidos de fútbol [Diario Oficial C 131 de 3.5.1996].

Resolución del Consejo, del 9 de junio de 1997, sobre la prevención y el control del «vandalismo» mediante el intercambio de experiencias, la prohibición de entrada en los estadios y la política de medios de comunicación [Diario Oficial C 193 de 24.6.1997].

Resolución del Consejo, del 21 de junio de 1999, relativa a un manual de cooperación policial internacional y medidas de prevención y lucha contra la violencia y los desórdenes relacionados con los partidos internacionales de fútbol [Diario Oficial C 196 de 13.7.1999].

Resolución del Consejo, de 6 de diciembre de 2001, relativa a un manual de recomendaciones para la cooperación policial internacional y de medidas de prevención y lucha contra la violencia y los desórdenes relacionados con los partidos de fútbol de dimensión internacional en los que se vea afectado al menos un Estado miembro [Diario Oficial C 22 de 24.1.2002].

Decisión 2002/348/JAI del Consejo, de 25 de abril de 2002, relativa a la seguridad en los partidos de fútbol de dimensión internacional.

La información se comunica, lo antes posible, a todos los Estados miembros implicados, limítrofes o no, incluidos los Estados miembros por los que transiten dichos grupos. La información facilita datos, lo más detallados posible, sobre: el grupo en cuestión; el itinerario y lugares de estancia; medios de transporte; fiabilidad de la información. Esta información se comunica teniendo en cuenta la legislación nacional. Los Estados miembros pueden enviar transitoriamente oficiales de enlace a otros Estados miembros que lo soliciten. Los oficiales de enlace desempeñan la función de consejeros y asistentes. No tienen poder alguno ni llevan armas. Comunican la información y cumplen su misión conforme a las instrucciones recibidas por su Estado miembro de origen y a las indicaciones del Estado miembro al que son enviados. El Estado miembro de acogida vela por la protección de los oficiales de enlace. Las autoridades competentes del Estado miembro de acogida determinan las actividades de los oficiales de enlace, que deben seguir las indicaciones de dichas autoridades. Otro de los aspectos donde se colabora en el ámbito de la UE desde el punto de vista policial es en la protección de personalidades. En efecto, teniendo en cuenta que la protección de personalidades es responsabilidad del Estado miembro visitado. A raíz de una recomendación del Consejo, de 6 de diciembre de 2001, que establece una escala común de evaluación de amenazas para las personalidades que visitan la UE y a partir de una iniciativa de España²⁴, el Consejo adoptó el 28 de noviembre de 2002 la decisión de colmar las lagunas legislativas existentes relativas a la protección de personalidades. La Decisión²⁵, crea una red europea de protección de personalidades, constituida por los servicios de policía nacionales y otros servicios competentes en la materia. Cada Estado miembro designa un punto único de contacto. Las personalidades contempladas por la Decisión del Consejo son las que gozan de un servicio de protección en virtud de la legislación nacional de un Estado miembro o de las normas de una organización o institución internacional o supranacional. La red es coordinada por el Estado miembro que ejerce la Presidencia del Consejo. Los Estados candidatos y EUROPOL pueden también designar un punto de contacto para participar en la red. La red tiene como objetivos, los de promover el intercambio de información entre los servicios participantes, tales como datos y experiencias de carácter general y técnico en materia de protección o información sobre los criterios más adecuados en materia de selección y formación del personal; favorecer la puesta a punto de un conjunto de prácticas probadas y comunes para las actividades operativas; fomentar el intercambio de funcionarios; y permitir a los servicios participantes intercambiar información, comunicarse y definir enfoques comunes

2.2. La libre circulación de personas

2.2.1. La cooperación transfronteriza en la UE.

El 14 de junio de 1985 se firmó el primer acuerdo en materia de cooperación transfronteriza de amplio rango entre cinco países fundadores de la UE. Se trata del Convenio de Schengen. Desde su entrada en vigor en 1990, este 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. Por otra parte, se han adoptado algunas normas comunes en materia de visado, derecho de asilo y control en las fronteras externas con el fin de permitir la libre circulación de personas en los países signatarios sin perturbar el orden público. Desde esa perspectiva, con objeto de conciliar libertad y seguridad, esta libre circulación se acompañó de medidas llamadas compensatorias²⁶.

²⁴ *Iniciativa del Reino de España relativa a la creación de una red europea de protección de personalidades Diario Oficial C 42 de 15.02.2002..*

²⁵ *Decisión del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, relativa a la creación de una red europea de protección de personalidades*

²⁶ *Entre las principales medidas, cabe mencionar: La abolición de los controles en las fronteras comunes y la realización de estos controles en las fronteras exteriores; la definición común de las condiciones de paso a través de las fronteras exteriores y de las normas y modalidades uniformes de control de estas personas en dichas fronteras; la separación en las terminales de los aeropuertos y en los puertos entre los viajeros que circulan en el ámbito de Schengen y los procedentes del exterior de la zona; la armonización de las condiciones de entrada y de visados para las cortas estancias; la coordinación entre administraciones para supervisar las fronteras (funcionarios de conexión, armonización de las instrucciones y de la formación impartida al personal); la definición del papel de los transportistas en la lucha contra la inmigración clandestina; la obligación de declaración para todo nacional de terceros países que circula de un país a otro; la definición de normas relativas a la responsabilidad del examen de las solicitudes de asilo, recogidas en el Convenio de Dublín, que se sustituyó en 2003 por otro reglamento Reglamento Dublín II; la instauración de un derecho de observación y persecución transfronteriza para los agentes de policía de los Estados miembros del espacio Schengen; el refuerzo de la cooperación judicial a través de un sistema de extradición más rápido y una mejor transmisión de la ejecución de sentencias penales; la creación del Sistema de Información Schengen (SIS).*

Se trataba de mejorar la cooperación y la coordinación entre los servicios de policía y las autoridades judiciales para proteger la seguridad interior de los Estados miembros y, en particular, para luchar eficazmente contra la delincuencia organizada. Un protocolo agregado al Tratado de Ámsterdam permitió la integración de las innovaciones aportadas por Schengen en la UE. El espacio Schengen, primer ejemplo concreto de cooperación especializada que no reforzada entre trece Estados miembros nació extramuros de la UE, y se incorporó así al marco jurídico e institucional de la UE, en el que se beneficia de un control parlamentario y jurisdiccional. No obstante aunque en virtud de un protocolo anexo al Tratado de Ámsterdam, los nuevos Estados miembros de la UE deben aplicar la totalidad del acervo Schengen, se mantiene particularidades²⁷ con respecto a otros Estados Miembros de la UE como Dinamarca, Irlanda y Reino Unido.

Entre las medidas de interés policial incorporadas en el Convenio de Schengen en aras de la cooperación transfronteriza podemos destacar el intercambio de información entre autoridades policiales, la vigilancia transfronteriza y la persecución en caliente en casos muy determinados en el ámbito del Convenio. Otro de los mecanismos de cooperación surgidos al amparo del Convenio de Schengen son los centros de cooperación policial y aduaneros (CCPA). En efecto el artículo 39 del Convenio invita a los servicios de policía competentes de los Estados miembros a prestarse asistencia mutua para prevenir e investigar hechos delictivos. La Comisión Europea constata que se producen litigios cuando la competencia de los servicios varía considerablemente entre los Estados miembros. No obstante, se certifica que está muy avanzada la cooperación bilateral o trilateral entre Estados miembros para la instauración de las estructuras de intercambio de información y cooperación en forma de comisarías comunes y centros de cooperación policial y aduanera (CCPA) en las fronteras interiores. Estos centros de cooperación permitieron solucionar los problemas vinculados al déficit de seguridad en las regiones fronterizas tras la desaparición de los controles en las fronteras y a causa de la competencia territorial exclusivamente nacional de los servicios policiales. El Plan de acción de Viena²⁸ invitó a extender esta cooperación transfronteriza. Que duda cabe que la joya de la corona del acervo schengen es el *Sistema de Información Schengen (SIS)*, que será descrito técnicamente en el siguiente capítulo. Pero sí cabe en este momento conocer su evolución legislativa tras su incorporación al Acervo de la UE.

Como es sabido el denominado *SIS* o *SIS-I* es una pataforma de información que permite a las autoridades responsables de los Estados Schengen intercambiar datos sobre determinadas categorías de personas²⁹ y de objetos³⁰. A la vista de los progresos alcanzados mientras tanto en el ámbito de las tecnologías de la información, se observó la necesidad de desarrollar un nuevo sistema con funciones más avanzadas y basados en tecnologías de vanguardia.

²⁷ *Participación de Dinamarca: Aunque ya es signataria del Convenio de Schengen, Dinamarca puede elegir en el marco de la UE aplicar o no toda nueva medida basada en el título IV del Tratado CE, aunque dicha medida constituya un desarrollo del acervo de Schengen. No obstante, Dinamarca está vinculada por algunas medidas en materia de política común de visados. Participación de Irlanda y el Reino Unido: De acuerdo con el protocolo adjunto al Tratado de Ámsterdam, Irlanda y el Reino Unido pueden participar en la totalidad o en parte de las disposiciones del acervo de Schengen después de una votación unánime en el Consejo de los trece Estados parte en los acuerdos y del representante del Gobierno del Estado de que se trate. En marzo de 1999 el Reino Unido pidió participar en algunos aspectos de la cooperación basada en Schengen: cooperación policial y judicial en materia penal, lucha contra los estupefacientes y Sistema de Información Schengen (SIS). El 29 de mayo de 2000, se adoptó una decisión del Consejo en virtud de la cual se accedía a la petición del Reino Unido [Diario Oficial L 131 de 1.6.2000].*

En junio de 2000 Irlanda pidió también participar en algunas disposiciones del acervo de Schengen similares, salvo una excepción, a las solicitadas por el Reino Unido. El Consejo accedió a esta petición mediante su Decisión de 28 de febrero de 2002 [Diario Oficial L 64 de 7.3.2002]. La Comisión había emitido dictámenes sobre ambas solicitudes destacando que la participación parcial de estos dos Estados en el acervo de Schengen no debe obstaculizar la coherencia del conjunto de las disposiciones que constituyen el acervo.

Después de evaluar las condiciones previas para la aplicación de las disposiciones de la cooperación policial y judicial, el 22 de diciembre de 2004 el Consejo decidió aplicar estas partes del acervo de Schengen por parte del Reino Unido [Diario Oficial L 395 de 31.12.2004].

²⁸ *Plan de acción del Consejo y de la Comisión, de 3 de diciembre de 1998, sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Ámsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia*

²⁹ *Personas buscadas para extradición, personas no admisibles en el espacio schengen, personas desaparecidas, testigos, en el marco de la represión de infracciones penales graves o de la prevención de amenazas contra la seguridad pública, las autoridades deberán proceder a un control discreto o a un control específico: el control específico es el que solicita el Estado autor de la descripción personal, mientras que el control discreto es el que se realiza sin informar de ello a las personas controladas.*

³⁰ *Vehículos de más de 50 cv, remolques y caravanas de peso superior a 750 kilogramos, armas de fuego, documentos vírgenes robados, documentos de identidad falsos, billetes de banco.*

Con ese objetivo, se confió a la Comisión Europea el desarrollo del SIS-II, y se han venido sucediendo diversos instrumentos legislativos³¹ con el fin de avanzar en nuevas funcionalidades de este sistema sobre todo en relación con la lucha contra el terrorismo, como son: el acceso de EUROPOL y de los miembros nacionales de EUROJUST a los datos introducidos en el sistema de información Schengen; y la ampliación de la lista de categorías de objetos buscados que pueden ser objeto de descripción. Así se han añadido las embarcaciones, aeronaves, contenedores, permisos de residencia y certificados de matriculación, esta última categoría, introducida por el Reglamento 1160/2005, así como los medios de pago. No obstante el SIS-II está encontrando muchas dificultades para despegar en el nuevo formato pretendido. Pese a estos nubarrones, es sin duda en el ámbito de la cooperación transfronteriza dónde más se ha venido avanzando de una forma más concreta en la UE. Esta afirmación viene de la mano de la adopción en el seno de la UE de otros instrumentos legislativos basados en la cooperación transfronteriza que permiten desarrollar formas de cooperación muy avanzadas en este ámbito. Este es el caso de la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la UE³², y la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal que permiten un intercambio de información e inteligencia criminal entre las fuerzas y Cuerpos de Seguridad de los Estados Miembros por todos los cauces disponibles.

Destaca también en el ámbito de la cooperación transfronteriza la profundización en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza³³, que supone la incorporación del *Tratado de Prüm* al Acervo de la UE, con aspectos tan interesantes como el desarrollo de un sistema de información que permita en intercambio de huellas dactilares, perfiles de ADN y datos de registro de vehículos, o por otro lado la asistencia en caso de concentraciones masivas, catástrofes, y accidentes graves³⁴, y por fin la forma más avanzada de cooperación policial entre Estados Miembros que es la posibilidad de desarrollar operaciones policiales conjuntas, así como el empleo de armas de servicio, equipos y municiones, por parte de los agentes de un Estado Miembro que participen en las operaciones conjuntas con otro Estado Miembro. Esta posibilidad es de gran interés pues permite proporcionar una mejor cobertura legal y de seguridad jurídica y física para los agentes participantes en las operaciones policiales conjuntas que puedan desarrollarse en aspectos tan importantes como la cooperación antiterrorista entre Francia y España o en otros ámbitos. Al mismo tiempo supone un mecanismo de cooperación entre policías de distintos Estados Miembros, sin duda más avanzado que los Equipos Conjuntos de Investigación³⁵, que puedan ser desarrollados, aunque no exclusivamente en el marco de EUROPOL.

³¹ Reglamento (CE) n° 1987/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II).

Decisión 2007/533/JAI del Consejo, de 12 de junio de 2007, relativa al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II).

Reglamento (CE) n° 871/2004 del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la introducción de nuevas funciones para el Sistema de Información de Schengen, inclusive en materia de lucha contra el terrorismo.

Decisión 2005/211/JAI del Consejo, de 24 de febrero de 2005, relativa a la introducción de nuevas funciones para el Sistema de Información de Schengen, inclusive en materia de lucha contra el terrorismo.

³² Decisión marco 2006/960/JAI del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la UE.

Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal.

³³ Decisión 2008/615/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza.

Decisión 2008/616/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, relativa a la ejecución de la Decisión 2008/615/JAI sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza

³⁴ Decisión 2008/617/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, sobre la mejora de la cooperación entre las unidades especiales de intervención de los Estados miembros de la UE en situaciones de crisis. Red Atlas.

³⁵ Decisión marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre equipos conjuntos de investigación.

Informe de la Comisión Sobre la transposición legal de la Decisión marco del Consejo de 13 de junio de 2002 sobre equipos conjuntos de investigación (SEC(2004) 1725).

Decisión del Consejo de Administración de EUROPOL, de 20 de marzo de 2007, por el que se establece la reglamentación aplicable a los acuerdos por los que se regirá la realización administrativa de la participación de los agentes de EUROPOL en los equipos conjuntos de investigación

2.2.2. La inmigración y el control de las fronteras exteriores.

En muchos Estados Miembros, los servicios policiales son responsables del control de las fronteras por lo que es de interés el conocimiento de los mecanismos de cooperación y sistemas de información desarrollados en este ámbito. El primer elemento de referencia en este ámbito es el Reglamento (CE) nº 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) que tiene por objeto, consolidar y desarrollar el aspecto legislativo de la política de gestión integrada de las fronteras, precisando las normas relativas al cruce de las fronteras exteriores.

Muy importante también es el mecanismo destinado a facilitar asistencia técnica y operativa reforzada, por un período limitado, en forma de equipos de intervención rápida en las fronteras (RABIT), incluyendo guardias de fronteras de otros Estados miembros. Estos equipos intervendrán a petición de un Estado miembro que se enfrente a situaciones urgentes y excepcionales resultantes de una gran afluencia de inmigrantes clandestinos³⁶.

Pero el motor esencial en este nuevo entramado de la cooperación en relación al control de las fronteras exteriores es la creación de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE (FRONTEX)³⁷ con sede en Varsovia (Polonia), y con las misiones esenciales de coordinar la cooperación operativa entre Estados miembros en materia de gestión de las fronteras exteriores; poner a punto un modelo de evaluación común e integrada de los riesgos y preparar los análisis de riesgo generales y específicos; prestar asistencia a los Estados miembros para la formación de sus guardias de frontera desarrollando normas comunes de formación, impartiendo formación a nivel europeo para los instructores de los guardias de frontera nacionales, organizando seminarios y ofreciendo una formación complementaria al personal de las administraciones competentes; seguir la evolución de la investigación en materia de control y vigilancia de las fronteras exteriores; asistir a los Estados miembros enfrentados a una situación que exige una asistencia operativa y técnica reforzada en sus fronteras exteriores; y proporcionar a los Estados miembros el apoyo necesario para organizar operaciones de retorno conjuntas.

La Agencia puede utilizar los recursos financieros de la Comunidad disponibles a tal efecto y debe enumerar las mejores prácticas para la expulsión de los nacionales de terceros países en residencia ilegal. Otras de las iniciativas que habrá de tener en cuenta en un futuro muy próximo es el refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la UE³⁸, ya que La Comisión Europea sugiere crear un sistema europeo de vigilancia de las fronteras (EUROSUR) que inicialmente podría interconectar los sistemas de vigilancia nacionales actualmente utilizados en la frontera exterior marítima meridional, y que luego sustituiría progresivamente a dichos sistemas nacionales en las fronteras terrestres y marítimas. Y también el establecimiento de normas relativas al tráfico fronterizo menor en las fronteras terrestres exteriores de los Estados miembros³⁹, por el que se instituye un régimen específico para el tráfico fronterizo menor.

Se permite la instauración de acuerdos bilaterales destinados a que los residentes fronterizos puedan beneficiarse de una serie de ventajas cuando crucen las fronteras terrestres exteriores de los Estados miembros. Se instituye también un visado especial para las personas sujetas a la obligación de visado. Será muy interesante también ver en los últimos años la creación de un sistema de información en la que se puedan compartir datos sobre la inmigración irregular a nivel de la

³⁶ Reglamento (CE) nº 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras (RABIT) y que modifica el Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo por lo que respecta a este mecanismo y regula las funciones y competencias de los agentes invitados

³⁷ Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE.

³⁸ Comunicación de la Comisión: Refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la UE [COM (2006) 733 final - no publicada en el Diario Oficial].

³⁹ Reglamento (CE) nº 1931/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, por el que se establecen normas relativas al tráfico fronterizo menor en las fronteras terrestres exteriores de los Estados miembros y por el que se modifican las disposiciones del Convenio de Schengen [Diario Oficial L 405 de 31.12.2006].

UE. Queda por ver si se utilizará alguno de los sistemas de información existentes como el sistema de información schengen o al modo y manera de los últimos años se diseñará un sistema de información específico.

2.2.3. La relación con la política de Visados.

La UE establece una lista común de terceros países cuyos nacionales deben poseer un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros con el fin de iniciar una armonización de las políticas de los Estados miembros en materia de visados⁴⁰. Sabemos que en muchos de los Estados Miembros las funciones de policía administrativa relacionadas con el control de las fronteras exteriores es desempeñado por funcionarios de las fuerzas y cuerpos de seguridad, por lo tanto es interesante conocer cuales son los mecanismos de cooperación y los sistemas de información existentes o previstos en este ámbito por su interés para la labor policial. En este caso se destaca esencialmente la creación del denominado *Sistema de Información de Visados (VIS)*⁴¹. En concreto El Consejo Europeo de Sevilla de los días 21 y 22 de junio de 2002 consideró absolutamente prioritario el establecimiento de un sistema común de identificación de visados, y pidió que fuera introducido cuanto antes. Haciéndose eco de esta petición, la Comisión presentó en mayo de 2003 un estudio de viabilidad. En junio de 2003, el Consejo acogió con satisfacción dicho estudio e invitó a la Comisión a proseguir sus trabajos preparatorios sobre el desarrollo del VIS. La implantación de este sistema que se estudiará de forma técnica en el siguiente capítulo ha venido avanzando en los últimos años produciéndose adelantos legislativos muy interesantes en cuanto a su utilización en la prevención, detección e investigación de los delitos de terrorismo, y otras formas graves de delincuencia⁴².

2.2.4. La implicación policial en relación a la Política de Asilo en la UE.

Desde hace tiempo, los Estados miembros piensan en tratar las solicitudes de asilo desde fuera de la UE, con el fin de regular la afluencia de refugiados en el territorio europeo y conceder más rápidamente protección internacional a quienes la necesiten. En este contexto, la Comisión propone elaborar un programa de reasentamiento de los solicitantes de asilo en la UE, al tiempo que se incrementa la capacidad de acogida de los países del primer asilo situados en las regiones de donde son originarios los refugiados. Existen diferentes posibilidades de actuación y en este contexto, la Comisión Europea ha puesto en marcha un debate público sobre estas propuestas⁴³. En este contexto, ya existen instrumentos legislativos desarrollados en el ámbito de la UE como el Reglamento Dublín II⁴⁴ que está dirigido a sustituir por una legislación europea las disposiciones del Convenio de Dublín de 1990. Esta normativa tiene por objeto determinar lo antes posible cuál será el Estado miembro responsable del examen de la solicitud de asilo, y establecer plazos razonables para cada una de las fases del procedimiento de designación del Estado responsable. Por último, con él se pretende prevenir el abuso de los procedimientos de asilo que suponen las solicitudes múltiples.

Desde el punto de vista policial, que duda cabe que en algunos casos las fuerzas y cuerpos de seguridad se encuentran implicadas en la investigación de hechos delictivos en los que las personas investigadas o relacionadas con la

⁴⁰ Reglamento (CE) n° 574/1999 del Consejo, de 12 de marzo de 1999, por el que se determinan los terceros países cuyos nacionales deben estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros y actos modificativos

⁴¹ Decisión 2004/512/CE del Consejo, de 8 de junio de 2004, por la que se establece el Sistema de Información de Visados (VIS) [Diario Oficial L 213 de 15.6.2004.

⁴² 2006/648/CE: Decisión de la Comisión, de 22 de septiembre de 2006, por la que se establecen las especificaciones técnicas de las normas sobre los identificadores biométricos en relación con el Sistema de Información de Visados [notificada con el número C(2006) 3699.

2006/752/CE: Decisión de la Comisión, de 3 de noviembre de 2006, por la que se determinan las localizaciones del Sistema de Información de Visados durante la fase de desarrollo [notificada con el número C (2006) 5161].

Reglamento (CE) n° 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (Reglamento VIS).

Decisión 2008/633/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, sobre el acceso para consultar el Sistema de Información de Visados (VIS) por las autoridades designadas de los Estados miembros y por EUROPOL, con fines de prevención, detección e investigación de delitos de terrorismo y otros delitos graves.

⁴³ Libro Verde de 6 de junio de 2007, sobre el futuro del sistema europeo común de asilo. COM (2007) 301 FINAL

⁴⁴ Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país [Diario Oficial L 50 de 25.2.2003].

investigación puedan ser solicitantes de asilo en uno o varios países de la UE o incluso se realicen peticiones fraudulentas de asilo. En este ámbito es muy interesante la definición del sistema de información EURODAC que permite a los Estados miembros identificar a los solicitantes de asilo, y a las personas interceptadas con ocasión del cruce irregular de las fronteras exteriores de la Comunidad. Comparando sus huellas, los Estados miembros pueden comprobar si un solicitante de asilo o un extranjero presente ilegalmente en su territorio ya ha solicitado asilo en otro Estado miembro o si un solicitante de asilo ha entrado irregularmente en el territorio de la Unión. Este sistema basado en un instrumento legislativo⁴⁵ concreto que permite crear un sistema de comparación de impresiones dactilares de los solicitantes de asilo y de los inmigrantes irregulares para facilitar la aplicación del Reglamento Dublín II, que permite determinar qué Estado es responsable del examen de una solicitud de asilo. Sobre la situación de este sistema se recomienda la lectura del Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo - Informe anual al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las actividades de la Unidad Central EURODAC en 2007.

2.3. La cooperación judicial en la materia penal

Otro de los aspectos interesantes para la cooperación policial que se han desarrollado en el espacio de libertad, seguridad y justicia es la cooperación judicial en materia penal. Como veremos a continuación, la cooperación entre jueces y magistrados en la UE se ha desarrollado de forma posterior a la policial, pero que duda cabe que en la actualidad se encuentra en desarrollo y las estructuras y mecanismos de cooperación existentes no tienen parangón en otra zona del planeta.

2.3.1. La Red Judicial Europea.

La primera forma de cooperación judicial en el ámbito de la UE viene representada por La Red Judicial Europea⁴⁶ que tiene como objetivo mejorar desde el punto de vista jurídico y práctico la ayuda judicial mutua entre los Estados miembros de la UE, en particular para luchar contra las formas de delincuencia grave (delincuencia organizada, corrupción, narcotráfico y terrorismo). La Red esta compuesta por los siguientes elementos: las autoridades centrales de cada Estado miembro responsables de la cooperación judicial internacional; uno o varios puntos de contacto en cada Estado miembro, cada uno de los cuales deberá disponer de un conocimiento suficiente de otra lengua de la UE distinta de la propia; los Estados miembros podrán asociar a la Red a magistrados de enlace; y la Comisión designará un punto de contacto para los ámbitos que sean de su competencia. Esta Red Judicial Europea tiene la misión de facilitar el establecimiento de contactos adecuados entre los puntos de contacto de los diferentes Estados miembros; organizar reuniones periódicas de los representantes de los Estados miembros; proporcionar determinada información básica, de manera permanente y actualizada, en particular por medio de una red de telecomunicaciones adecuada.

2.3.2. Las posibilidades de EUROJUST.

Una forma más avanzada de cooperación se desarrolla a partir de 2002 con la aparición de la Oficina de Cooperación Judicial (EUROJUST). Sus antecedentes se remontan a Consejos Europeos anteriores como el de Tampere en 1999, pero fue durante la Conferencia intergubernamental que se celebró en Niza en diciembre de 2000, donde los Jefes de Estado y de Gobierno decidieron modificar el artículo 31 del Tratado de la UE introduciendo la mención y la descripción de las tareas de EUROJUST. Más recientemente, en el Consejo Europeo de Laeken, en diciembre de 2001, los Estados miembros decidieron, que, a la espera de una decisión sobre el lugar en el que se situaría la sede de algunas

⁴⁵ Reglamento (CE) n° 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre del 2000, relativo a la creación del sistema «EURODAC» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín. Reglamento (CE) n° 407/2002 del Consejo, de 28 de febrero de 2002, por el que se establecen determinadas normas de desarrollo del Reglamento (CE) n° 2725/2000 relativo a la creación del sistema "EURODAC" para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín

⁴⁶ Acción Común 98/428/JAI, de 29 junio 1998, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la UE, relativa a la creación de una Red Judicial Europea

agencias, EUROJUST tendrá su sede provisional en La Haya (Holanda). Durante el Consejo Europeo de 2003, los Estados miembros decidieron que EUROJUST tendrá su sede definitiva en La Haya.

EUROJUST se crea por una Decisión del Consejo de 2002⁴⁷ y se constituye como órgano de la Unión dotado con personalidad jurídica propia. Cada Estado miembro debe nombrar a un miembro nacional de EUROJUST que tendrá la calidad de fiscal, juez o policía (este último debe tener competencias equivalentes a las de juez o fiscal). Los miembros nacionales antes mencionados estarán sometidos al Derecho nacional del Estado miembro que los nombró. Además, cada Estado miembro fijará la duración del mandato así como la naturaleza de los poderes judiciales conferidos a su representante nacional. EUROJUST es competente por lo que se refiere a las investigaciones y las actuaciones en relación con al menos dos Estados miembros relativas a las formas graves de delincuencia para promover la coordinación entre las autoridades competentes de los distintos Estados miembros y facilitar la aplicación de la cooperación judicial internacional y la ejecución de las solicitudes de extradición. Entre otras cosas, la competencia de EUROJUST cubre los tipos de delincuencia y las infracciones de los que es competente EUROPOL, por ejemplo el terrorismo, tráfico ilícito de estupefacientes, trata de seres humanos, falsificación de monedas, blanqueo de dinero, la ciberdelincuencia, el fraude y la corrupción, el blanqueo de los productos del crimen, y la participación en una organización criminal. EUROJUST puede realizar sus tareas por medio de uno o varios miembros nacionales o mediante un órgano colegiado. Esta Agencia puede solicitar a las autoridades de los Estados miembros interesados emprender una investigación o actuaciones judiciales o crear un equipo conjunto de investigación.

2.3.3. Los mecanismos de extradición en la UE. La orden de detención europea.

Uno de los avances más interesantes en el ámbito del espacio de libertad, seguridad y justicia que facilita enormemente la cooperación judicial y policial es el avance de los mecanismos de extradición en la UE por medio de la creación de la Orden de detención europea⁴⁸ en 2002. La orden de detención europea propuesta por la Comisión Europea tiene por objeto sustituir al sistema actual de extradición imponiendo a cada autoridad judicial nacional, (autoridad judicial de ejecución) reconocer, ipso facto, y con controles mínimos, la solicitud de entrega de una persona formulada por la autoridad judicial de otro Estado miembro (autoridad judicial de emisión). A partir del 1 de enero de 2004 la decisión marco relativa a la orden de detención europea sustituyó los textos existentes en materia de extradición⁴⁹. Sin embargo los Estados miembros siguen siendo libres para aplicar y concluir acuerdos bilaterales o multilaterales en la medida en que faciliten o simplifiquen los procedimientos. La decisión define la orden de detención europea como cualquier decisión judicial adoptada por un Estado miembro para la detención o la entrega por otro Estado miembro de una persona a efectos del ejercicio de actuaciones penales; la ejecución de una pena; o la ejecución de una medida policial de privación de libertad.

La orden será aplicable en los casos de una condena definitiva a una pena de cárcel o medida policial que tenga, al menos, una duración de 4 meses o una infracción para la cual una pena de encarcelamiento o una policial superior a un año esté prevista. A condición de que estén penadas en el Estado miembro de emisión por una pena de un máximo de al menos tres años, las infracciones que puedan dar lugar a entrega sin control de la doble incriminación de hecho son, entre otras: terrorismo, trata de seres humanos, corrupción, participación en una organización criminal, falsificación de moneda, homicidio, racismo y xenofobia, violación, tráfico de vehículos robados y fraude, incluido el fraude en detrimento de los intereses financieros comunitarios. Para actos delictivos distintos de los citados, la entrega podrá

⁴⁷ Decisión del Consejo, de 28 de febrero de 2002, por la que se crea EUROJUST para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia y otros actos modificativos.

⁴⁸ Decisión marco 2002/584/JAI del Consejo de 13 de junio de 2002 relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros [Diario Oficial L 190 de 18.7.2002].

⁴⁹ El Convenio europeo de extradición de 1957 así como el Convenio europeo para la represión del terrorismo de 1978 por lo que se refiere a la extradición; el Acuerdo de 26 de mayo de 1989 entre los 12 Estados miembros relativo a la simplificación de la transmisión de las solicitudes de extradición; el Convenio sobre la extradición simplificada de 1995; el Convenio sobre la extradición de 1996; y las disposiciones del acuerdo de Schengen que hacen referencia a esta materia

subordinarse a la condición de que el hecho por el cual se pide la entrega constituya una infracción en aplicación del derecho del Estado miembro de ejecución (regla de la doble incriminación).

2.4. Las posibilidades de la cooperación aduanera.

La cooperación aduanera tiene su origen en el desarrollo del aspecto intergubernamental del Tratado de Maastricht sobre la UE de 1992. Sin embargo, una parte no desdeñable de la cooperación aduanera está incluida en el primer pilar: el artículo 135 del Tratado constitutivo de las Comunidades Europeas autoriza al Consejo a adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas para reforzar la cooperación aduanera entre los Estados miembros. En este ámbito se enmarca el desarrollo de mecanismos de cooperación y asistencia mutua muy interesantes como el Sistema de información Aduanero (SIA)⁵⁰ o Custom Information System (CIS) del I Pilar que permite el intercambio de información relativa a posibles irregularidades administrativas de tipo aduanero entre las administraciones de aduanas de los diferentes Estados Miembros. Pero que duda cabe que la cooperación aduanera no acaba aquí, existen otros instrumentos legislativos en este caso del III Pilar relativos a la profundización de esta cooperación ante presuntos hechos delictivos, que pueden ser detectados en la esfera de la cooperación aduanera como el tráfico de estupefacientes, armas, municiones y explosivos, residuos peligrosos, robo de bienes culturales, materias o equipamientos para la fabricación de armas atómicas, biológicas y/o químicas, etc. En este caso el Plan de acción de Viena preveía objetivos precisos sobre este tema, en particular, la ratificación del Convenio de asistencia mutua y cooperación entre los Estados miembros: Nápoles II⁵¹ que constituye la base del denominado Sistema de Información Aduanero (SIA) o Custom Information System (CIS) del III Pilar que permite el intercambio de información relativa a posibles hechos delictivos relacionados con el componente aduanero entre las administraciones de aduanas de los diferentes Estados Miembros.

Tanto en el primer como en el segundo instrumento jurídico mencionados se establece que Los Estados miembros designarán un servicio central (servicio de coordinación) entre sus respectivas autoridades aduaneras. Este servicio será responsable de recibir las solicitudes de asistencia mutua en aplicación del presente Convenio y de asegurar la coordinación de la asistencia mutua. Los SIA del I pilar y III pilar se encuentran disponibles para las autoridades aduaneras de los diferentes estados miembros a través del denominado sistema de información antifraude o Anti-Fraud information system (AFIS) que incluye estos y otros módulos de interés para la lucha contra el fraude y la corrupción en detrimento de los intereses financieros comunitarios.

El hecho curioso que se plantea en este caso es que en la mayor parte de los Estados Miembros de la UE, las fuerzas y cuerpos de seguridad no tienen acceso a estos sistemas de información, aunque sea simplemente a modo de consulta, aunque en algunos casos, como el de la Guardia Civil en España o la Brigada Fiscal en Portugal tengan competencias de resguardo fiscal del Estado. Es decir, si existe una comunicación entre los servicios aduaneros de Amberes (Bélgica) y los de Algeciras (España) sobre la sospecha de que un determinado contenedor, que viaja en un barco que realiza el trayecto entre ambos puertos, puede contener armas, explosivos o armas químicas, por ejemplo, los servicios policiales de España y Holanda no tienen acceso a esta información que viaja por el sistema de información aduanero.

⁵⁰ Reglamento (CE) n° 515/97 del Consejo de 13 de marzo de 1997 relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria, y Reglamento (CE) n° 766/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 515/97 del Consejo, relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre estas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria.

⁵¹ Acto del Consejo 98/ C 24/01, de 18 de diciembre de 1997, por el que se celebra, sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la UE, el Convenio relativo a la asistencia mutua y la cooperación entre las administraciones aduaneras [Diario Oficial C 24 de 23.1.1998]

3. LA TRANSFERENCIA INTERNACIONAL DE DATOS POLICIALES EN LA UE

Si hubiésemos pretendido realizar un estudio sobre la transferencia internacional de datos de interés policial a través de medios telemáticos en los años 80 del siglo pasado, hubiésemos acabado muy pronto, ya que en esta época la revolución de las telecomunicaciones era incipiente, y en segundo lugar no había una concienciación de la importancia de este tipo de cooperación. Unos treinta años más tarde podríamos decir que nos encontramos en una segunda etapa en la que podemos identificar en la esfera internacional varias agencias en el marco de las cuáles, se desarrollan sistemas de información con esfuerzos que podríamos calificar de no coordinados. Quizás sería el momento de pasar a una tercera etapa, en la que tras un análisis de los sistemas de información existentes nos centremos en su conocimiento por sus usuarios, y sobre todo en la coordinación y complementariedad de los diferentes sistemas antes de crear otros nuevos.

El segundo problema que se plantea en este estudio es la definición de los que se denomina “datos de interés policial”. Si realizamos una pequeña encuesta entre diferentes colectivos (policías, jueces, fiscales, políticos, profesores, etc) de diferentes países posiblemente nos encontraríamos con respuestas diferentes. En cualquier caso la respuesta que posiblemente espera el ciudadano de los diferentes Estados Miembros de la UE, es que “datos de interés policial” son todos aquellos que pueden ser útiles para el desempeño de las funciones encomendadas a los cuerpos policiales en cada uno de dichos Estados, que pueden ser muy diversas, no solo la policía se dedica a la investigación criminal, o la seguridad pública, sino que también se dedican a realizar funciones de policía administrativa como la protección del medio ambiente, el control de las fronteras, o las de resguardo fiscal. Se plantea por tanto en este Capítulo, la realización de una breve recorrido por los diferentes sistemas de información existentes, o en proceso de implantación por los que circulan datos de interés policial en el ámbito de la UE para conocer su arquitectura técnica, funcionalidad en cuanto a los datos de interés policial, y la legislación sobre protección de datos que les afecta.

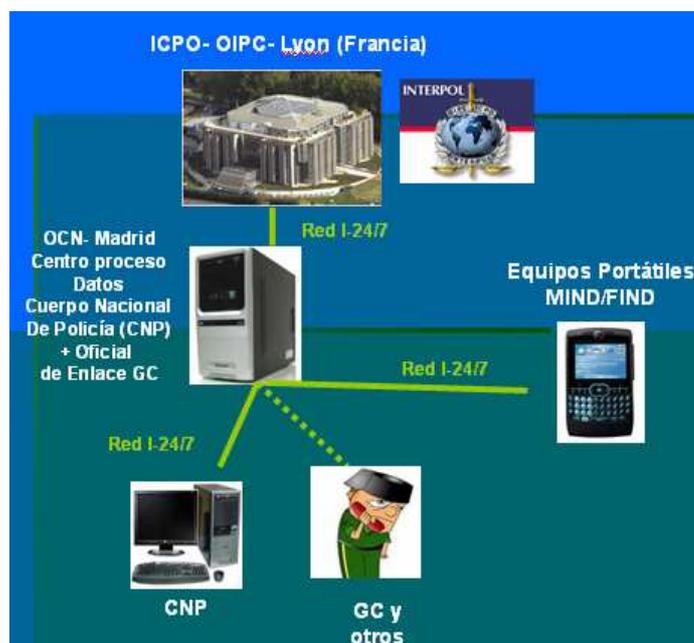
3.1 Las aportaciones del sistema de información de INTERPOL en la UE.

INTERPOL es una organización internacional de policía criminal (OIPC) con antecedentes en su creación desde 1914 y sede actual en Lyon (Francia). Su finalidad está definida en el artículo 2 de su constitución y consiste en desarrollar dentro del marco de las leyes de los diferentes países y del respecto a la Declaración Universal de Derechos Humanos, la más amplia asistencia recíproca de las Autoridades de Policía Criminal, así como desarrollar las Instituciones necesarias para la prevención y supresión de los crímenes comunes. La asistencia recíproca se refiere a la investigación de cualquier delito de derecho común con la única limitación, de que está prohibida toda intervención en asuntos de carácter político, militar, religioso o racial.

La cooperación en el ámbito de INTERPOL puede considerarse universal, pues forman parte de la organización 187 Estados Parte entre los que se encuentran los 27 Estados Miembros de la UE. Las relaciones se establecen entre la Oficina Central que como decimos se encuentran en Lyon (Francia) donde se ubican los sistemas de información desarrollados por INTERPOL y en cada uno de los Estados Parte existe una Oficina Nacional de INTERPOL (OCN) dónde se encuentra accesibles los citados sistemas. Podemos decir que el principal sistema de información que ha desarrollado INTERPOL es la red I24/7 en servicio las 24 horas del día todos los días de la semana a través de la cual se transmiten mensajes, y alertas de interés policial y se permite el acceso a las bases de datos de INTERPOL (Datos nominales, Documentos de viaje perdidos o robados, documentos administrativos robados, vehículos robados, huellas dactilares, obras de arte robadas) excepto la base de datos de imágenes de delitos contra menores, todo ello a través de un servicio de búsqueda automatizada denominado e-SBA.

Figura 5: Sistema de Información INTERPOL. Elaboración propia

INTERPOL está incorporando poco a poco la tecnología más avanzada en sus sistemas de información. En efecto aunque la red I24/7 se instaló inicialmente de forma exclusiva en las Oficinas Nacionales de INTERPOL (OCN), muchos países han optado por conceder acceso directo a las bases de datos de INTERPOL a otros organismos nacionales encargados de la aplicación de la Ley que realizan sus funciones en lugares estratégicos como puestos fronterizos, aeropuertos o servicios de aduanas o inmigración. Los dispositivos de red fija y móvil creados por INTERPOL y denominados MIND y FIND facilitan este proceso. Otra opción que permite a los países miembros disponer de información policial vital dondequiera que se necesite es el acceso a las bases de datos de INTERPOL a través del teléfono móvil o dispositivos de mensajería electrónica⁵².



Pero estos adelantos no quedan ahí, INTERPOL está elaborando soluciones integradas de servidor WEB para ampliar el acceso a sus bases de datos más allá de las Oficinas Nacionales de manera que también puedan consultarlas funcionarios policiales sobre el terreno, que pueden darles una gran utilidad como son por ejemplo los funcionarios policiales que desempeñan funciones de control de fronteras en primera línea y deberían acceder a datos de personas buscadas, documentos de viaje robados y perdidos, y vehículos robados⁵³. Estas funcionalidades se completan con el denominado sistema i-link de INTERPOL que pretende sustituir al Sistema de Información Criminal de INTERPOL (SICI), y que tratará de interconectar datos de investigaciones criminales (huellas dactilares, perfiles de ADN, números de pasaporte, etc) que se encuentran en curso en diferentes Estados Parte de INTERPOL.

La verdad es que toda esta información aportada por INTERPOL parece ciencia ficción sobre todo para los miembros de muchos cuerpos policiales en los Estados parte como en Francia, Italia, Reino Unido, Portugal, España, etc dónde las Oficinas Nacionales de INTERPOL han sido ubicadas en las estructuras organizativas de un determinado cuerpo policial, el acceso a las bases de datos de INTERPOL para otros cuerpos policiales de significativa presencia en el terreno, como Gendarmería Francesa (120.000 efectivos) o la Guardia Civil en España (80.000 efectivos) con la responsabilidad en el control de fronteras, se ha realizado y se sigue realizando por teléfono, con la existencia de un único Oficial de enlace en las citadas Oficinas Nacionales de INTERPOL.

⁵² Temas de Interés COM/FS/2007-11/GI-03 publicado por INTERPOL

⁵³ Temas de Interés COM/FS/2008-7/GI-03 publicado por INTERPOL

3.2 El Sistema de información de EUROPOL.

Ya hemos visto en capítulos anteriores el proceso de creación y configuración de EUROPOL como agencia de la UE en el marco del III Pilar o Espacio de Libertad Seguridad y Justicia. En este caso sabemos que EUROPOL se encuentra ubicada en La Haya (Holanda) con competencia para reunir, y analizar la información y los datos y facilita el intercambio de información entre los Estados miembros, pero limitados a los delitos que se encuentran determinados en el marco del Convenio de EUROPOL que se refiere esencialmente a los relacionados con la delincuencia organizada y el terrorismo, y siempre que existen implicados en el caso dos o más Estados Miembros.



Figura 6: Sistema de Información EUROPOL. Elaboración propia

Bajo estas premisas, se ha desarrollado un sistema de comunicación de los sistemas de información de EUROPOL que se basa al igual que en el caso de INTERPOL en la comunicación con los Estados miembros a través de las denominadas Unidades Nacionales de EUROPOL (UNE) que envían funcionarios de enlace (ELOS) a EUROPOL. De esta forma cualquier petición sobre datos de interés policial (antecedentes delictivos, huellas dactilares, datos de identificación, etc) que cumpla los requisitos sería remitida por la Unidad Nacional de EUROPOL a los ELOS de su país por mensajería electrónica y una vez recibida por estos, reenviarían la solicitud a los ELOS de los otros Estados Miembros que a su vez la reenviarían a sus Unidades Nacionales y desde aquí en teoría a las agencias nacionales competentes sobre el caso. Este tipo de informaciones alimenta el denominado Sistema de Información de EUROPOL, pero además en la sede central de EUROPOL se desarrollan otros productos como los AWF (ficheros de trabajo analíticos o analytical working files) en las que se concentra toda la información que va recopilando EUROPOL durante un periodo determinado en el marco de una operación policial sobre un determinado sector de criminalidad (ej. Tráfico de drogas en el sur de Europa, pornografía infantil, etc). También los datos almacenados por los departamentos específicos como los de contraterrorismo u otros e incluso el denominado sistema IMT4 que permite el acceso a datos proporcionados por agencias policiales de terceros países como Colombia o EEUU. En este caso la problemática que se plantea con respecto a las Unidades Nacionales de EUROPOL es prácticamente la misma que la descrita para las Oficinas Nacionales de INTERPOL.

3.3 EL Sistema de información Schengen (SIS) y las aportaciones de Prüm.

El sistema de información SCHENGEN (SIS) nace en el marco del Convenio de Schengen firmado en 1985, que entra en vigor en 1990 y en España en 1995, y desde entonces podemos decir que se trata del único sistema de información que llega de forma eficaz a los funcionarios policiales de diferentes cuerpos policiales que se encuentran en primera línea.

Figura 7. Sistema de Información SCHENGEN. Elaboración propia

El SIS es un sistema de información que permite la centralización de información aportada por las fuerzas de policía de los diferentes países del área Schengen sobre categorías de personas y objetos buscados, en un sistema central denominado CSIS (Central Schengen Information System) que se encuentra ubicado en Estrasburgo (Francia). En cada estado parte existe una imagen actualizada al instante de dicho sistema que se denomina NSIS (Nacional Schengen Information System), que es accesible y actualizable desde las Oficinas de 24 horas que existen a nivel de cada agencia o cuerpo policial a nivel nacional. Este sistema es apoyado por una Oficina de gestión administrativa sobre los datos que circulan por el sistema y permiten completar el expediente de actuación que surge como consecuencia de la localización de una persona u objeto buscado.



Este sistema se encuentra accesible las 24 por todos los miembros de policía de los Estados que se dedican en primera línea a seguridad ciudadana, investigación criminal o policía administrativa, de ahí la importancia y reconocimiento al sistema que en algunos casos como el de España obligó a poner en común los datos informáticos de requisitorias o señalamientos de diferentes cuerpos policiales como la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía para poder entrar a formar parte del sistema, circunstancia que no se había hecho hasta entonces de motu propio. Sabemos que el SIS es un sistema de información que nace extramuros de la UE en 1985 por acuerdo de un determinado grupo de países entre los que se encuentran principalmente Alemania, Bélgica, Luxemburgo, Holanda, etc. Es curioso analizar que cuando el SIS lleva tiempo funcionando con eficacia es incorporado al acervo comunitario por el Tratado de Ámsterdam de 1999. A partir de ese momento se hace cargo del sistema la Comisión Europea y empieza el difícil, costoso y no acabado camino hacia el SIS-II o Sistema de Información Schengen de II generación.

No sé si tendrá una relación directa, pero también es cuando menos curioso estudiar el hecho de que en el 2005 se firma en Tratado de Prüm que supone, entre otros aspectos, un avance en el intercambio de datos de interés policial (perfiles de ADN, huellas dactilares y datos de registro de vehículos) entre los mismos Estados Miembros que impulsaron el Convenio de Schengen, y que en el 2008 unos años más tarde, las principales funcionalidades de este Tratado de Prüm se han incorporado al acervo legislativo de la UE por medio de la Decisión 2008/615/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008. Que duda cabe que países como Alemania, Bélgica y Holanda son Estados Miembros de la UE que han impulsado sobremedida el intercambio de datos policiales en la UE mediante iniciativas extramuros de la UE que finalmente han sido incorporadas al espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE poniendo en entredicho el procedimiento intramuros de cooperación reforzada previsto en la legislación de la UE desde el Tratado de Ámsterdam de 1999.

3.4 El Sistema de Información de Visados (VIS).

Ya hemos visto en el capítulo anterior que por Decisión del Consejo de 2004 se establece un sistema para el intercambio de datos sobre visados entre los Estados miembros, que permitirá a las autoridades nacionales autorizadas incorporar y actualizar datos sobre visados y consultarlos electrónicamente. El Sistema de Información de Visados se basa en una arquitectura centralizada y consistirá en un sistema similar al SIS con una central de

información, denominado Sistema Central de Información de Visados (CS-VIS), una interfaz en cada Estado miembro, denominada en lo sucesivo Interfaz Nacional (NI-VIS) que proporcionará la conexión a la autoridad nacional central pertinente del respectivo Estado miembro, y la infraestructura de comunicación entre el Sistema Central de Información de Visados y las Interfaces Nacionales. El Sistema Central de Información de Visados, la Interfaz Nacional de cada Estado miembro y la infraestructura de comunicación entre el Sistema Central de Información de Visados y las Interfaces Nacionales son desarrollados por la Comisión Europea. Las infraestructuras nacionales son adaptadas o desarrolladas por los Estados miembros. No podemos decir que el Sistema de Información de Visados (VIS) nace con una finalidad eminentemente policial, no obstante se observa como en Decisiones sucesivas del Consejo se vislumbra la potencialidad policial de estos datos al permitir el acceso al sistema a EUROPOL y a las autoridades de los Estados Miembros con fines de prevención, detección e investigación de los delitos de terrorismo y otros delitos graves.

3.5 EURODAC.

Cuando una persona se dirige a la UE en busca de asilo, las autoridades de inmigración precisan saber cuál de los 25 Estados miembros es responsable de tramitar su solicitud. Gracias al sistema de información denominado EURODAC creado en el año 2003, se ha acelerado notablemente esta parte del procedimiento de tramitación de las solicitudes.

EURODAC es una base de datos europea de impresiones dactilares creada exclusivamente con el fin de identificar a las personas solicitantes de asilo. Actualmente, y de manera regular, se toman las huellas dactilares a todas aquellas personas con edad superior a catorce años en el momento de realizar su solicitud de asilo, tanto en la propia UE como fuera de ella. Las impresiones se envían después en formato digital a una unidad central situada en la Comisión Europea, donde automáticamente se comparan con otras impresiones ya guardadas en la base de datos. Este procedimiento permite a las autoridades determinar si dichos solicitantes han entrado en la UE sin la documentación necesaria y si ya han realizado alguna solicitud de asilo en otro Estado miembro. El sistema de identificación automática de impresiones dactilares, que comenzó a funcionar el 15 de enero de 2003, es el primero de este tipo creado en la UE. En la actualidad, todos los Estados miembros, excepto Dinamarca, participan en esta iniciativa, además de otros dos países europeos (Noruega e Islandia) que también han ratificado el Reglamento EURODAC. Su objetivo es ayudar a acelerar el procedimiento de tramitación de las solicitudes de asilo mediante la asignación directa de los refugiados auténticos al país que corresponda, y además impide que los solicitantes fraudulentos vayan de un Estado miembro a otro en búsqueda de asilo, así como el bloqueo del sistema debido al número excesivo de solicitudes. Cuando un país participante envía impresiones dactilares a EURODAC, inmediatamente sabe si son idénticas a otras ya incluidas en la base de datos. Si así fuera, puede optar entre enviar a la persona de nuevo al país por el que entró en la Unión o al que realizó su primera solicitud, cuyas autoridades serían entonces las responsables de decidir respecto al derecho de estancia del solicitante. Si no fuera así, el país que presentase las huellas dactilares sería el responsable de tramitar la solicitud.

3.6 El sistema AFIS y su relación con el SIA del 1er Pilar y SIA del 3er Pilar.

El sistema de información Antifraude o Anti-Fraud information system (AFIS) es un sistema de información existente en la UE pero muy poco conocido. La explicación puede deberse a que se trata de un sistema de información con una función muy específica como es el intercambio de información sobre presuntos hechos irregulares o delictivos que suponen un detrimento de los intereses financieros de la UE. El sistema AFIS está formado por una serie de módulos o bases de datos gestionados principalmente, pero no exclusivamente por la Oficina Europea de lucha contra el Fraude (OLAF) con sede en Bruselas (Bélgica). Esta Oficina dependiente orgánicamente de la Comisión Europea pero independiente en sus funciones fue creada en 1999 con la finalidad de investigar irregularidades, fraudes y corrupción relacionados con el presupuesto de la UE o mejor dicho con los intereses financieros comunitarios. Entre los módulos o subsistemas que componen AFIS se encuentra el Sistema de Información Aduanero (SIA) del I pilar y el Sistema de Información Aduanero (SIA) del III pilar cuyas bases jurídicas ya hemos estudiado en el capítulo anterior. Por el primero de ellos circula información relativa a posibles irregularidades administrativas al presupuesto comunitario, por ejemplo una

comunicación de la aduana de Amberes a la de Málaga sobre una posible irregularidad administrativa en la declaración aduanera en relación a la mercancía de un contenedor que viaja en un buque que realiza el recorrido entre los dos puertos. Por el SIA del III pilar puede circular información de interés aduanero que puede constituir un hecho delictivo por ejemplo referido a tráfico ilícito (drogas, armas, etc).

El problema que se plantea con respecto a estos sistemas es que el acceso a ellos está prácticamente restringido a los servicios administrativos de aduanas de los diferentes Estados Miembros normalmente dependientes de los Ministerios de Economía y/o Hacienda. En la mayoría de los casos, no existe acceso a ellos por parte de cuerpos policiales de los Estados Miembros que dependan del Ministerio del Interior. Siempre se podría utilizar el argumento de que por ellos, no circula información de interés policial. En mi opinión, si una aduana de un Estado Miembro informa a la de otro, que tiene sospechas de que en un contenedor viaja droga o armas, sí nos encontraríamos ante una información de interés policial. O por ejemplo sería interesante conocer de forma casi inmediata, si un posible miembro de una célula terrorista islamista que está siendo investigado por la policía, aparece en AFIS o en el SIA como consignatario de un contenedor que tiene prevista su llegada a un Puerto de la UE en los próximos días.

3. RECEPCIÓN DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN POLICIAL EN LOS ESTADOS MIEMBROS.

En este capítulo se estudia la recepción del espacio de libertad, seguridad y justicia en el ámbito nacional de los Estados Miembros, y especialmente el uso real de los sistemas de información establecidos por instrumentos jurídicos de la UE, y su implantación en los sistemas de inteligencia criminal de varios Estados Miembros. En este contexto se obtiene la conclusión preliminar de que los Estados Miembros de la Unión tienen, cuando los tienen, modelos de inteligencia criminal muy dispares y en muchos casos, la información de interés que fluye por los sistemas de información definidos en el ámbito de la UE no llegan eficazmente a las unidades policiales que se encuentran en la primera línea frente a las amenazas de la seguridad. En la mayor parte de los casos analizados nos encontramos que las policías integrales de los Estados Miembros de la UE desarrollan en mayor o menor grado, y en demarcaciones nacionales o federales y autonómicas o regionales dentro de cada Estado Miembro cuatro tipos de funciones que podríamos sistematizar con las siguientes denominaciones:

- Funciones de Policía de seguridad ciudadana o pública: Esta denominación cambia según el Estado Miembro de la UE, y se refiere principalmente para aquellos miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad que realizan funciones generales de policía como la vigilancia y control de la vía pública, atención al ciudadano, recogida de denuncias, etc.
- Función de Policía administrativa: Se refiere a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dedicados a funciones del tipo seguridad vial, control de armas y explosivos, extranjería, policía fiscal y de fronteras, etc.).
- Función de policía de investigación criminal: Se refiere a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que forman parte de unidades de investigación de delitos comunes, y relacionados por la delincuencia organizada.
- Función de investigación antiterrorista: En la mayor parte de los Estados Miembros analizados la investigación de los delitos de terrorismo es desarrollada por unidades de inteligencia o de investigación criminal dedicadas específicamente a la lucha contra el terrorismo, existiendo especialización incluso por el tipo de terrorismo.

Pensemos por ejemplo que en cualquier investigación de un hecho delictivo, y mucho más en una investigación sobre por ejemplo, terrorismo islamista (*función de investigación antiterrorista*), es muy necesario realizar un control de

actividades de las personas investigadas, y conocer datos básicos en relación a estas personas. Es de sentido común saber si las personas que están siendo investigadas se han dedicado o dedican al tráfico de drogas (función de policía de investigación criminal), se encontraban en un lugar y momento determinado y fueron controlados por una patrulla de seguridad ciudadana (función de policía de seguridad ciudadana o pública) o por ejemplo fueron sancionados por una multa de tráfico, o han sido consignatarios de un envío de un contenedor controlado en una aduana (función de policía administrativa). Del estudio realizado, se obtiene como conclusiones preliminares que la información básica de interés policial obtenida por los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad que desarrollan las cuatro funciones expuestas se encuentra normalmente compartimentada por cuerpos policiales, y posteriormente dentro de cada cuerpo policial incluso por unidades o servicios que se ocupa de cada una de las funciones en los que prestan sus servicios los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad. Los datos de interés policial no se encuentran normalmente centralizados, ni accesibles de forma coordinada por los servicios o unidades de diferentes cuerpos policiales que se dedican a luchar contra las principales amenazas de la seguridad en la UE. En este contexto se observa que el modelo más extendido de inteligencia criminal se asemeja al que se muestra a continuación, y que podríamos denominar como el “*triangulo de la amenaza*”, es decir, la estructura organizativa que cada organización policial enfrenta a las amenazas de la seguridad, a las que por misión les corresponde hacer frente. En este modelo genérico partimos de un nivel político supranacional representado por las políticas desarrolladas sobre el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, que poco a poco van cristalizando en instrumentos jurídicos creadores de mecanismos de cooperación, y sistemas de información a nivel de la UE.

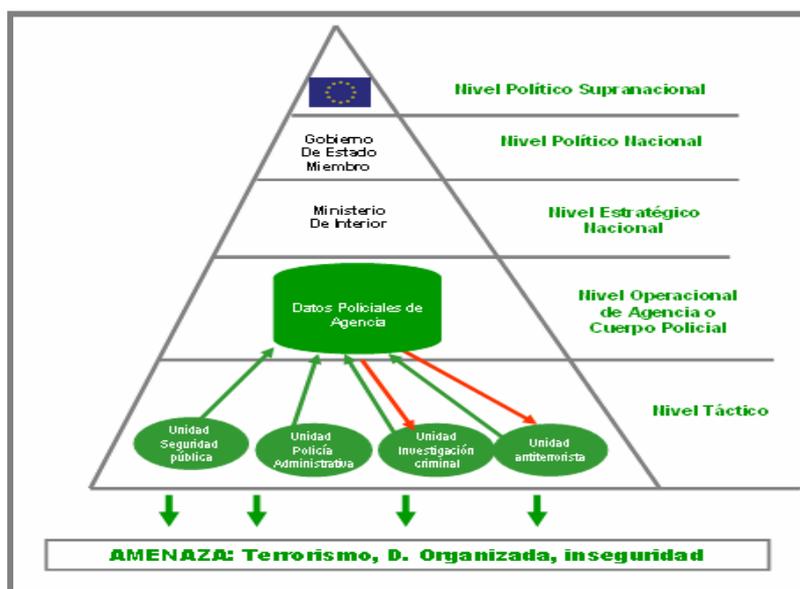


Figura 8. Representación del triangulo de la amenaza por agencia policial de tipo integral. Elaboración propia

En un segundo escalón identificamos al Nivel Político Nacional o Federal (caso de Alemania o Bélgica) referido a la aplicación de la Política de seguridad a nivel de Estado Miembro. Un Nivel Estratégico Nacional o del mismo modo federal representado por el Ministerio o Departamento de Interior de cada Estado Miembro que suele tener la responsabilidad de la dirección de las diferentes fuerzas y cuerpos de seguridad de tipo nacional y la coordinación con fuerzas policiales de tipo regional, autonómico (caso de España) o estatales (caso de Alemania). A nivel Operacional de Agencia o Cuerpo Policial existen diferentes posibilidades pero normalmente se establecen sistemas de información o bancos de datos de interés policial normalmente compartimentados por las diferentes funciones que desarrollan esa agencia, o cuerpo de seguridad pública.

La situación a la que tienden la mayoría de los agencias es la descrita en la figura anterior consistente en el desarrollo de sistemas de información que permiten la recogida y almacenamiento de datos policiales obtenidos por unidades policiales que desarrollan las diferentes funciones descritas anteriormente, que tras un proceso de

elaboración, son transformados en inteligencia criminal accesible y utilizable de forma controlada por las unidades que desarrollan las funciones de investigación criminal y de antiterrorismo. Del análisis realizado se observa que este modelo no es del todo eficaz. En primer lugar porque la información es compartimentada por cada cuerpo policial, es decir cada cuerpo policial o agencia desarrolla su propio triángulo de la amenaza o estrategia para luchar contra las amenazas sin tener en cuenta las estructuras desarrolladas por otros cuerpos policiales dentro de cada Estado Miembro, o en el resto de la UE. También ocurre normalmente que los sistemas de información establecidos en el marco de la UE, como EUROPOL, Sistemas de Información Schengen, etc., se encuentran accesibles de forma electrónica a nivel de determinados agencias o cuerpos policiales, pero no en otros, con lo cual la información de estos sistemas no llega por igual a las unidades que desarrollan las funciones descritas anteriormente y que se encuentran sobre el terreno haciendo frente a las amenazas de la seguridad.

4. CONCLUSIONES

Finalmente en el capítulo de conclusiones se pretende sintetizar las conclusiones preliminares que se han obtenido de cada una de las líneas de investigación desarrolladas, y que pueden concretarse en las siguientes afirmaciones:

- Del Capítulo I se destaca sobre todo el hecho de que los ciudadanos de los diferentes Estados Miembros consideran que tras los aspectos derivados de la crisis económica como la inflación o el desempleo, el terrorismo y la delincuencia organizada son problemas que les preocupan y a los que se debería hacer frente de forma coordinada desde la UE. Especialmente destacan como principales amenazas de forma cuantitativa el terrorismo etnonacionalista, y de forma cualitativa, como amenaza potencialmente peligrosa el terrorismo islamista.
- Del Capítulo II se señala que la UE se ha dotado de numerosos instrumentos legislativos que conforman un cada vez más completo espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Estos instrumentos han aportado una de las formas más avanzadas de interrelación entre diferentes países en beneficio de una seguridad común. En este espacio hemos visto que la cooperación policial es quizás la primera en el tiempo pero no la única forma de cooperación que se complementa con la cooperación aduanera y la cooperación judicial en materia penal.
- Del Capítulo III se obtiene la principal conclusión que en el marco de la UE, los sistemas de información previstos en los instrumentos jurídicos comunitarios se han desarrollado apropiadamente, y se encuentran en continuo avance con las últimas incorporaciones de las posibilidades del Tratado de Prüm al acervo de la UE en aras de la cooperación transfronteriza. Quizás se echa de menos una mayor coordinación entre sistemas, que los potenciales usuarios conozcan realmente los sistemas y su funcionalidad y que con las prevenciones y restricciones derivadas de la seguridad y la protección de datos lleguen de manera eficaz al mayor número posible de usuarios de carácter policial.
- Del Capítulo IV se observa que la transposición de la política de libertad, seguridad y justicia en los diferentes Estados Miembros de la UE ha sido desarrollada lenta pero inexorablemente. Sin embargo no existe un modelo de inteligencia criminal homogéneo, y la eficacia del uso de los sistemas de información desarrollados a nivel de la UE deja mucho que desear en algunos casos a nivel de los Estados Miembros.

5. PROPUESTA DE ACTUACIÓN. EL PLANTEAMIENTO DE UN MODELO EUROPEO DE INTELIGENCIA CRIMINAL.

Ante el panorama expuesto, y tras la realización de la investigación académica se plantea por parte del autor de un capítulo titulado **Propuesta de actuación** consistente en el "*Planteamiento de un Modelo de Inteligencia Criminal en la UE*" basado esencialmente en la creación en cada Estado Miembro de la UE de una única Oficina Nacional de Inteligencia Criminal (ONIC) o Nacional Criminal Intelligence Office (NCIO) donde bajo la supervisión de una Autoridad independiente, y superior a los diferentes cuerpos policiales se concentren los sistemas de información nacionales e internacionales, públicos y privados que puedan ser de interés para desarrollar las funciones de investigación criminal y de antiterrorismo para hacer frente a las principales amenazas de la seguridad. En este contexto, se pretende que no existan tantos triángulos de la amenaza como cuerpos policiales de tipo integral puedan identificarse en cada Estado Miembro, sino de la identificación de un único triángulo de la amenaza donde estén integrados todos los cuerpos policiales y sus sistemas de información a modo similar al indicado en la figura que se muestra a continuación: En el modelo propuesto las unidades que desarrollan todas las funciones policiales, independientemente del cuerpo policial del que dependan obtienen información básica (datos en un control policial, datos administrativos de un expediente de armas, etc., datos del documento nacional de identidad, etc.) y estos datos son almacenados en los sistemas de información de cada agencia policial nacional, federal, autonómica, local, etc. Pero estos sistemas de información son compartidos con los de otras agencias en la Oficina Nacional de Inteligencia Criminal, junto con otros sistemas de información de interés para las investigaciones de este tipo con lo cual obtendríamos el siguiente esquema para el caso de España:

- **Sistemas de información POLICIALES NACIONALES** (Ej. Guardia Civil, Cuerpo Nacional de Policía, Mozos de Escuadra, Hertziana, Policiales Locales, etc)
- **Sistemas de información de ENTIDADES PÚBLICAS NACIONALES** (Ej.: Censo, Catastro, Documento nacional de Identidad, Registro de Vehículos, Armas, etc)
- **Sistemas de información de ENTIDADES PRIVADAS** (Compañías proveedores de servicios, como operadoras de telecomunicaciones, tarjetas de crédito, etc, a las que se podría acceder de forma específica, controlada y con todas las garantías de la normativa reguladora de la protección de datos)⁵⁴.
- **Sistemas de Información INTERNACIONALES** (INTERPOL, EUROPOL, Sistema de Información SHENGEN, SIA, VIS, EURODAC, etc.).

De esta forma, cualquier Unidad autorizada de cualquier cuerpo policial o agencia que desarrolle la función de investigación criminal o antiterrorista podría realizar peticiones de información sobre personas u objetos investigados a la ONIC en un servicio de 24 horas, de tal forma que una vez comprobado que no existen duplicidades, o que la investigación no se encuentra en curso por otro cuerpo policial, se procedería a comprobar sobre la base de la tecnología hit/no hit⁵⁵ la información existente en todos los sistemas de información disponibles en la ONIC sobre las personas u objetos que se encuentran en investigación, y con todas las garantías legales necesarias la información elaborada o inteligencia sería puesta a disposición de los investigadores, independientemente del Cuerpo policial o agencia al que pertenezcan dentro de cada Estado Miembro o de otro Estado Miembro, lo cual significaría un cumplimiento eficaz y ordenado del Principio de Disponibilidad definido en el Programa de la Haya de la UE en el

⁵⁴ Esta opción ya se encuentra disponible y regulada en algunos Estados Miembros de la UE como en el Reino Unido que lo realiza a través del antiguo nacional Criminal Intelligence Service (NCIS) y el actual SOCA (Serious Organised Crime Agency).

⁵⁵ Esta tecnología permite la comprobación de un patrón de búsqueda (ej. Nombre y apellidos) en diferentes sistemas de información y la obtención de una respuesta simple positiva (hit) o negativa (no hit) de localización en estos sistemas. El acceso a la información completa asociada al patrón de búsqueda debe ser requerida a la entidad pública o privada propietaria de la información.

sentido de que “las autoridades de un Estado Miembro pondrán a disposición de las Autoridades de otro Estado Miembro la información que necesiten a efectos de la prevención o detección de infracciones penales”.

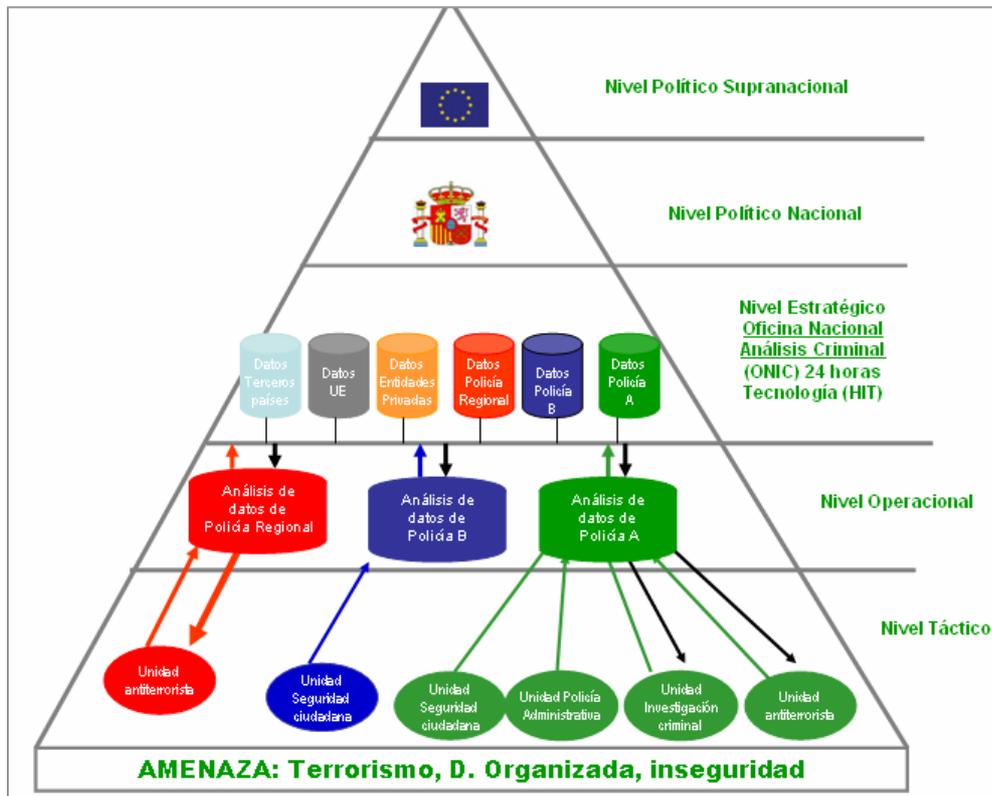


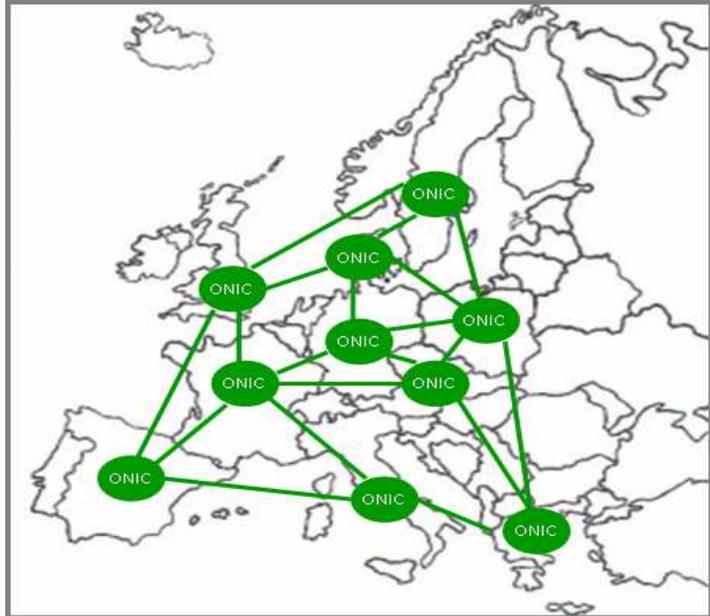
Figura 9. Representación del triángulo de la amenaza con intervención de varias agencias de tipo integral por Estado Miembro de tipo integral. Elaboración propia

Se considera que el planteamiento de un modelo de inteligencia criminal homogéneo en la UE redundaría en una mejora en la eficacia policial en el marco del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia sobre la base de los siguientes aspectos:

- Integración en un modelo homogéneo de inteligencia criminal de las diferentes policías integrales que luchan contra las principales amenazas de la seguridad de la UE
- Mejora de la cooperación y coordinación policial regional, nacional o federal e internacional en el ámbito de la UE al compartir los sistemas de información con datos de interés policial.
- Resolución de conflictos y duplicidades entre agencias policiales en el desarrollo de investigaciones sobre la delincuencia organizada y el terrorismo, al contar con un modelo que permite cruzar datos de estas investigaciones y contar con una autoridad superior independiente de los cuerpos policiales que decide sobre el tratamiento de la información y el desarrollo de la investigación.
- Transparencia en los procedimientos de obtención de datos de interés policial, ya que el modelo puede ser público y sujeto a todas las garantías relativas a la normativa nacional e internacional relativa a la seguridad y protección de los datos.

Figura 10. Modelo de Inteligencia Criminal en la UE. Elaboración propia

El modelo de Inteligencia criminal planteado para la UE es un modelo teórico y académico, pero la idea que subyace es la creación de un método de trabajo común, y armonizado en la gestión de la inteligencia criminal en la UE con el fin de luchar de manera eficaz con las principales amenazas de la seguridad, que preocupan a los ciudadanos de los Estados Miembros de la UE. En concreto, no hay duda de que cada Estado Miembro de la UE es soberano para organizar sus estructuras de la forma que se determine, pero tampoco hay duda de que la UE ha desarrollado políticas en diferentes ámbitos, incluida la relacionada con el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la que se han establecido definiciones homogéneas, y procedimientos comunes para el cumplimiento de los fines establecidos en el Tratado.



En este contexto, podríamos pensar que el derecho comunitario podría regular la creación de un modelo de inteligencia criminal en la UE en el que exista una interrelación entre las Oficinas Nacionales de Inteligencia Criminal de cada uno de los Estados Miembros donde ya hemos visto se concentrarían, entre otros, los sistemas de información nacionales o federales a los que se tiene acceso en este Estado, además de los internacionales, es decir los sistemas de información de EUROPOL, INTERPOL, SCHENGEN, etc. Este sistema permitiría la relación de una ONIC con cualquier otra, a modo de red neuronal para canalizar las peticiones de inteligencia criminal o datos policiales elaborados requeridos por los investigadores que desarrollan las funciones de investigación criminal y de antiterrorismo en cada Estado Miembro. Seguro que redundaría en una mayor eficacia policial en beneficio de los ciudadanos de la UE.