

UNIDAD DE DROGAS DE EUROPOL (UDE)

HECTOR MORENO GARCIA

Inspector CNP
Coordinador Portavoz de la Delegación Española
en Europol

MARCO JURIDICO-POLITICO GENERAL

El marco jurídico-político de la Oficina Europea de Policía (Europol) y por tanto el de su entidad precursora, la Unidad de Drogas de Europol (UDE), hay que situarlo en el ámbito del "Tercer Pilar" de la Unión Europea, relativo a la cooperación en los asuntos de Justicia e Interior.

En base a lo anteriormente señalado, conviene destacar por tanto su carácter intergubernamental y en consecuencia son los acuerdos y mandatos del Consejo de la Unión Europea y los de su Consejo de Ministros de Justicia e Interior (JAI), adoptados según las formas previstas en el Título VI del Tratado de la Unión Europea, los que han ido perfilando el proceso de puesta en marcha de Europol y su Unidad de Drogas.

DECISIONES POLITICAS

Se va a hacer referencia a continuación a las decisiones políticas más significativas en relación con la Unidad de Drogas de Europol:

- El Consejo de la Unión Europea de 9 y 10 de diciembre de 1991, celebrado en Maastricht, acuerda la creación de la Oficina Europea de Policía, dando instrucciones a los Ministros de Trevis para la adopción de las medidas necesarias que permitieran su creación en fechas próximas.
- El Consejo de la Unión Europea de 26 y 27 de junio de 1992, celebrado en Lisboa, instó la elaboración del Convenio necesario para la creación de Europol.
- El Consejo de Ministros (JAI) de 18 de septiembre de 1992, en reunión especial, considerando los urgentes problemas que plantea el tráfico ilícito internacional de drogas y el blanqueo de dinero; considerando que la elaboración y consiguiente entrada en vigor del Convenio de Europol llevaría tiempo y considerando necesario

organizar la creación de una Unidad de Drogas de Europol y tener una forma de cooperación antes de que el Convenio sobre Europol entrara en vigor, decidió su puesta en funcionamiento en enero de 1993.

- El Consejo de Ministros (JAI) de 2 de junio de 1993, celebrado en Copenhague, acuerda crear la Unidad de Drogas de Europol y establece sus funciones y estructura.
- El Consejo de la Unión, celebrado en Estrasburgo en 1993 fija, la sede de la UDE y de la futura Europol en La Haya.
- En enero de 1994 se pone en funcionamiento, con un año de retraso sobre la fecha inicialmente fijada, la Unidad de Drogas de Europol, con sede en La Haya.
- El Consejo de la Unión Europea, celebrado en Essen los días 9 y 10 de diciembre de 1994, adopta el acuerdo de ampliar las competencias de la UDE.
- La Acción Común de 10 de marzo de 1995, que sustituye al Acuerdo Ministerial de Copenhague y concreta los acuerdos de la cumbre de Essen sobre el nuevo marco jurídico y competencias de la UDE.

MARCO JURIDICO DE LA UDE

A) EL ACUERDO MINISTERIAL DE COPENHAGUE DE 2 DE JUNIO DE 1993

Dicho Acuerdo Ministerial constituye el punto de partida de la puesta en funcionamiento de la Unidad de Drogas, resaltando su carácter de Unidad precursora de Europol.

En el mismo se insta a los Ministros de los Estados miembros el envío de uno o más Funcionarios de Enlace a una oficina central a fin de formar un equipo de cooperación, de carácter no operativo, para desarrollar el intercambio y análisis de información relacionado con:

- El tráfico ilícito de estupefacientes, las organizaciones criminales implicadas y las actividades asociadas de blanqueo de capitales, siempre que afecten a dos o más Estados miembros.

Al frente de la Unidad existirá un Coordinador, asistido por dos Coordinadores adjuntos como máximo, cuya designación deberá ser aprobada con el Consejo de Ministros para los asuntos de Justicia e Interior, además del personal necesario para el cumplimiento de las funciones atribuidas, debiendo los Funcionarios de Enlace acatar las instrucciones del Coordinador, dentro de los límites de las respectivas legislaciones nacionales y los mandatos ministeriales.

El objetivo de la Unidad, según el mencionado Acuerdo, era contribuir a la eficacia de la acción de la Policía y de los demás servicios competentes en los respectivos Estados miembros y la colaboración entre los mismos en la lucha contra las actividades criminales mencionadas.

En el marco descrito, los integrantes de la Unidad llevarían a cabo las siguientes tareas:

a) El intercambio de información (incluidos datos personales) entre los Estados miembros, a través de los Funcionarios de Enlace, para favorecer las investigaciones criminales específicamente relacionadas con el tráfico ilícito de drogas.

b) Elaborar informes y análisis de la situación general basados en la información y datos no personales facilitados por los Estados miembros y otras fuentes de información, teniendo en cuenta la imposibilidad legal de almacenar información o datos de carácter personal de forma centralizada en la Unidad, cuyo tratamiento y archivo sólo está permitido a los Funcionarios de Enlace, respetando las disposiciones nacionales de protección de datos.

B) LA ACCION COMUN DE 10 DE MARZO DE 1995

Siguiendo las directrices emanadas de la cumbre de Essen (Alemania) de 9 y 10 de diciembre de 1994, fija el nuevo marco jurídico y establece las nuevas competencias de la Unidad:

- Tráfico ilícito de estupefacientes.
- La inmigración clandestina.
- Tráfico ilícito de vehículos.
- Tráfico ilícito de sustancias radiactivas y nucleares.
- Organizaciones criminales implicadas.
- Actividades de blanqueo de capitales relacionadas con las actividades delictivas mencionadas.

REQUISITOS

- Existencia de una organización criminal.
- Actividad criminal con incidencia, como mínimo, en dos países de la Unión Europea.

LIMITACIONES

- Mandato restringido, al ámbito señalado.
- Imposibilidad de almacenar datos personales.

ACTIVIDADES

Apoyo operativo.

A través de los Funcionarios de Enlace de los Estados miembros en La Haya y de las

respectivas Unidades Nacionales es posible coordinar operaciones transfronterizas, como las entregas controladas o el desarrollo de operaciones conjuntas en diversos Estados.

Análisis de la Información.

- Análisis Estratégico: Relativo a tendencias de la criminalidad, identificación de amenazas, organizaciones criminales, nuevos modus operandi detectados, etc.
- Análisis Operativo: Sobre investigaciones puntuales en desarrollo, a requerimiento de los Estados miembros.

Intercambio de Información.

Realizado a través de los Funcionarios de Enlace y las Unidades Nacionales por medio de un sistema de correo electrónico criptografiado que garantiza el grado máximo de confidencialidad.

Tipología de consultas.

- Datos o elementos operativos de investigaciones en curso: teléfonos, vehículos, comprobaciones domicilio, identidad, transmisión de documentos, fotografías, reseñas dactilares, etc.
- Información sobre cuestiones técnicas, jurídicas, tácticas o estratégicas.
- Informaciones puntuales sobre temas concretos, precursores, oficinas de cambio, etcétera.

Celebración de reuniones.

Se han celebrado en la sede de la UDE en La Haya reuniones de expertos sobre materias como Cocaína, Entregas Vigiladas, Inmigración Clandestina, Oficinas de Cambio, etc.

FUNCIONAMIENTO

La UDE se relaciona con los Estados miembros a través de los Funcionarios de Enlace y éstos exclusivamente con sus respectivas Unidades Nacionales y éstas a su vez con los diversos servicios competentes en cada Estado.

En nuestro caso, la Unidad Nacional de Europol es el Servicio Nacional de Inteligencia Criminal, integrado en la Comisaría General de Policía Judicial (Orden Ministerial de 28 de febrero de 1995).

UDE, SITUACION ACTUAL

La primera información que nos puede permitir un acercamiento a la realidad actual de la UDE es una referencia a su estructura.

Las actividades de la Unidad están dirigidas por un Coordinador y dos Coordinadores adjuntos, asistidos éstos por dos miembros adicionales del equipo de administración, quienes constituyen el "staff" directivo de la Unidad, actuando por medio de los siguientes departamentos:

- Intercambio de información.
- Análisis criminal.
- Servicio de Información y Documentación.
- Administración.
- Seguridad.
- Personal, Planificación y Desarrollo.
- Representación del Estado Anfitrión.

Treinta y dos Funcionarios de Enlace, apoyados desde los quince Estados miembros, con la sola excepción de Austria que todavía no ha enviado a ningún Funcionario de Enlace, garantizan un apoyo multilingüe y multidisciplinar de manera permanente.

Otro elemento que permite conocer la dimensión actual de la Unidad es una referencia a los trabajos desarrollados, y así, tomando como referencia el informe de actividades de la Unidad durante el primer semestre de 1995, podemos afirmar que el *intercambio de información y de inteligencia constituye su actividad primaria*.

En este sentido se adjunta el Cuadro 1 conteniendo el número de peticiones y respuestas por países durante el periodo de enero a junio de 1995.

La UDE se está mostrando cada vez más activa en el intercambio de información general, como por ejemplo en materia de nuevas tecnologías, nuevos métodos criminales detectados, medidas policiales recomendables para abordar problemas comunes, etc.

El apoyo de coordinación para operaciones en curso, tales como entregas controladas e investigaciones multilaterales, es el siguiente ámbito de actividad mas significativa de la Unidad. En este sentido se pretenden desarrollar o se están desarrollando las siguientes acciones:

- Una regulación común, de carácter operativo, de las entregas controladas.
- Se está ultimando la puesta en funcionamiento de una sala de apoyo operativo para facilitar las labores de coordinación de los Funcionarios de Enlace, dotada de los medios técnicos mas avanzados en esta materia.
- Se encuentra en vías de realización una evaluación de las metodologías y prácticas

de trabajo empleadas tanto en el campo de la inteligencia como en el de las actividades operativas, con recomendaciones para su mejora y que dará lugar a diversos planes de acción para su implementación a nivel europeo.

Otro campo de actividad de gran importancia lo constituye la elaboración de informes generales de situación, que son objeto de revisiones y actualizaciones constantes; en este ámbito podemos mencionar:

—*El Documento Amenaza*, que proporciona una perspectiva de las actividades criminales de la Unión Europea y de las amenazas que plantean los grupos de delincuencia organizada, realizándose una descripción país por país de los fenómenos criminales más importantes. Se recoge también la amenaza procedente de países ajenos a la Unión Europea y se identifican los grupos criminales más activos: Cárteles colombianos, los procedentes de la Europa Central y Oriental, mafia italiana, triadas chinas, clanes nigerianos, turcos y yugoslavos, etc.

—*Programa precios de la droga*. Este documento recoge información, de todos los países de la Unión, respecto al precio de la droga, tanto "al por mayor" como "al por menor", en la moneda de cada Estado y en ECUs. La idea es avanzar introduciendo además una consideración a la pureza de la droga.

Estadísticas sobre incautación de droga.

Programa para elaborar un perfil del "éxtasis". Se ha acordado, con el fin de identificar semejanzas y vínculos entre diferentes incautaciones de pastillas de "éxtasis", registrar de forma uniforme sus características externas, para en base a las mismas determinar la procedencia. El proyecto podría ampliarse a otras drogas de diseño e incluso alcanzar a otras sustancias estupefacientes como la heroína y cocaína, para que en base a su pureza y composición, así como la forma de presentación, determinar su origen.

Actualmente están desarrollándose estudios y proyectos en relación con las nuevas competencias de la UDE, que pretenden identificar las necesidades y problemas en esas áreas delictivas que permitan, posteriormente, decidir las medidas más convenientes para su tratamiento.

Ya para concluir este capítulo informativo es necesario hacer una referencia al Servicio de Documentación de la UDE, cuyo objetivo es proporcionar un apoyo relevante al personal

de la Unidad, los Funcionarios de Enlace y a las Unidades Nacionales de Europol. No se trata de una biblioteca, sino más bien un servicio de apoyo a las tareas operativas, y así la conexión "on line" de la UDE con los centros de documentación de los quince Estados miembros, con las Agencias oficiales de la Unión Europea, con la Red de Justicia Criminal de las Naciones Unidas, con tableros electrónicos de anuncios exclusivamente policiales, como los denominados EPI-CENTRE en el Reino Unido y COPS en los Países Bajos, proporciona a la UDE la posibilidad de obtener cualquier tipo de documentación de forma prácticamente inmediata.

PROBLEMATICA

En los más de veinte meses de operatividad de la UDE se han producido importantes avances pero también se han detectado cuestiones problemáticas de cuya adecuada resolución depende en gran medida el propio futuro de la Oficina Europea de Policía, de la que la Unidad de Drogas tiene el carácter de precursora.

En primer lugar se han puesto de manifiesto las enormes diferencias de organización político-administrativa, de estructuras policiales, de sistemas judiciales y de legislación existentes en los Estados miembros.

Igualmente ha sido posible conocer los muy diferenciados puntos de vista respecto a la concepción y expectativas de la UDE e incluso de la futura Europol en cada Estado miembro y que van desde una Agencia Europea de Inteligencia hasta una Agencia Federal de Policía.

Junto a las grandes diferencias mencionadas existen otros problemas, como son:

- La pluralidad de foros con potencial influencia sobre las actividades de la Unidad dificulta en ocasiones su normal funcionamiento. La estrategia de la UDE viene fijada principalmente en base a los mandatos del Grupo de Europol, al que corresponde la supervisión y control de sus actividades, pero también debe tomar en cuenta la posición de las Unidades Nacionales, que a la postre son sus principales usuarios; también el Grupo de Drogas y Crimen Organizado es otro potencial usuario, y cómo no mencionar al propio equipo directivo de la Unidad, que es quien al final ejecuta las funciones y tareas requeridas.
- Las relaciones con otras organizaciones como la OIPC Interpol, la Organización Aduanera Internacional, las Agencias de

Naciones Unidas, etc., para evitar duplicidades y solapamientos de actividades.

- Las relaciones y colaboración con países ajenos a la Unión Europea.
- La diferente posición y capacidad de la Unidad Nacional de Europol en cada Estado.
- La extensión y sofisticación de la red de oficiales de enlace para las drogas de los Estados miembros.
- La multiplicidad de Cuerpos policiales y otras Agencias para el cumplimiento de la ley con competencias compartidas en cada Estado.
- La diferente implicación en las investigaciones criminales de la Autoridad Judicial.
- Las restricciones planteadas principalmente por los países nórdicos para la explotación en vía judicial de la información procedente de los mismos, normalmente transmitida con la coetilla "exclusivamente para uso policial".

CONCLUSIONES

No obstante las dificultades enumeradas, la actividad de la UDE continúa desarrollándose y pretende evolucionar hacia un estilo más operativo y pragmático, aportando resultados. Si bien el modelo de operatividad propugnado está todavía sujeto a discusión.

Pero en lo que sí existe acuerdo es en la necesidad de que la tendencia general sea el fomento de la utilización de la Unidad de Drogas, ya que su origen está vinculado a la idea de dotarse de un instrumento eficaz en la lucha contra la criminalidad organizada internacional en el seno de la Unión Europea.

Ya para concluir recordar lo que al respecto establece el Título VI del Tratado de Maastricht:

Artículo K.1.—Para la realización de los fines de la Unión Europea, en particular la libre circulación de personas, y sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Europea, los Estados miembros consideran de interés común los ámbitos siguientes:

- *Punto 9.º: La cooperación policial para la prevención y la lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y otras formas graves de delincuencia internacional, incluidos, si es necesario, determinados aspectos de la cooperación aduanera, en conexión con la organización, a escala de la Unión, de un sistema de intercambios de información dentro de una Oficina Europea de Policía (Europol).*

CUADRO 1

INTERCAMBIO DE INFORMACION, DE ENERO A JUNIO DE 1995 (se incluyen peticiones de apoyo operativo)

País	Peticiones	Respuestas
	enero-junio 95	enero-junio 95
Austria (1)	13	21
Bélgica	63	115
Alemania	189	108
Dinamarca ...	6	62
España	10	163
Francia	71	112
Finlandia	1	18
Reino Unido ..	112	112
Grecia	15	65
Italia	51	134
Irlanda	28	64
Luxemburgo ..	6	65
Países Bajos ..	33	280
Portugal	61	61
Suecia	1	23
TOTAL	660	1.403

El Cuadro 1 muestra la dinámica de las peticiones y respuestas intercambiadas entre los ELOs durante el primer semestre de 1995, cuando la UDE recibió 660 peticiones que dieron como resultado 1.403 respuestas provenientes de uno o más Estados miembros (2).

El número de peticiones ha crecido, en comparación con el segundo semestre de 1994, sobre un 47 por 100. Cerca de un 11 por 100 de este crecimiento puede atribuirse a la entrada de los nuevos Estados miembros y a la ampliación del mandato. Las cifras para enero y junio (128 y 146) son significativamente mayores que para los otros cuatro meses (cada uno de los cuales registra una cifra inferior a 100).

NOTAS

- (1) Alemania representó los intereses de Austria, debido a que dicho país (Austria) aún no ha establecido ningún ELO.
- (2) Las respuestas son, a menudo, resultados que requieren mucho tiempo (para el ELO y las Unidades Nacionales de Europol) y a veces complicados interrogatorios a la base de datos e investigación en los Estados miembros.

BIBLIOGRAFIA

- Tratado de la Unión Europea.
- Acuerdo Ministerial de Copenhague de 2 de junio de 1993.
- Acción Común de 10 de marzo de 1995, publicada en el Boletín Oficial de las Comunidades el 20 de marzo de 1995.
- Informe de actividades de la UDE del primer semestre de 1995.
- Actas de reuniones del Grupo de Trabajo Europol.

Europol Drugs Unit
Structure

APPENDIX

