

**Cuadernos de la Guardia Civil. Revista de Seguridad
Pública**

“INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN POLICIAL EN EUROPA”

Juan Fernando Rojo Esteban

Teniente de la Guardia Civil

Licenciado en Derecho y en Historia por la UCM

Madrid, 29 de septiembre de 2009

La Cooperación Policial en Europa

El crecimiento de nuevas formas de delincuencia transfronteriza afecta gravemente a los intereses de la UE y de sus Estados miembros. La delincuencia aprovecha mejor que la Policía las oportunidades que brinda la globalización y se adapta mejor a la supresión de los controles en las fronteras interiores. Las nuevas formas delictivas relacionadas con el tráfico de seres humanos, los delitos económicos, el crimen organizado o el terrorismo se han instalado en la sociedad europea y, por ello, obligan a un proceso constante de revisión y actualización del modelo de cooperación policial; al mismo tiempo que a una aproximación de las legislaciones de los países que contemplen similares enfoques en la definición, tipificación y pena para los delitos graves de alcance transfronterizo. Es preciso, pues, llevar a cabo una sólida inversión a largo plazo en cooperación policial y judicial transnacional para combatir la delincuencia organizada. Una cooperación transfronteriza más proactiva que sólo puede reportar beneficios, haciendo de Europa un lugar más seguro, contribuyendo al mismo tiempo a la seguridad individual de los países.

Justificación

La cooperación policial en la Unión Europea contribuye a la integración europea y a la seguridad de sus ciudadanos. La cooperación policial ha tenido hasta ahora un enfoque institucional y normativo y se ha volcado en la creación de los órganos y procedimientos necesarios para la cooperación. Se han creado instituciones como la Oficina Europea de Policía (EUROPOL), la Escuela Europea de Policía (CEPOL) o la *Task Force* de Jefes de Policía. También se han habilitado instrumentos para la prevención de los grandes delitos como los equipos multinacionales, se ha sistematizado la protección de las reuniones de alto nivel y de los eventos deportivos, se han articulado redes para la protección de personalidades o para el seguimiento de responsables de delitos contra la humanidad, se han intercambiado oficiales de enlace y establecido innumerables acuerdos bilaterales y multilaterales sobre puestos conjuntos de policía, centros de cooperación, acuerdos subregionales y transfronterizos de seguridad entre los Estados miembros.

La cooperación policial entre los Estados miembros de la UE obliga a los

Estados a colaborar entre sí para satisfacer sus intereses y a colaborar para consolidar un espacio colectivo de libertad, seguridad y justicia. La experiencia muestra cómo los grandes impulsos a la cooperación policial en Europa han venido precedidos de acontecimientos graves como las acciones terroristas de los años setenta, las migraciones masivas procedentes de los Balcanes en los noventa, los disturbios de orden público antiglobalización en los Consejos Europeos de Niza y Gotemburgo en 2001 y los atentados terroristas del 11-S y del 11-M.

Antecedentes

Las primeras formas de colaboración entre las Policías europeas se establecen en 1971 con la creación del *Grupo Pompidou*¹ para la represión del tráfico de estupefacientes, seguido ese mismo año de la creación del *Club de Berna*, orientado hacia la lucha antiterrorista. Mucho más conocido e importante fue el *Grupo de Trevi*, constituido en 1976. El Grupo de TREVI se corresponde con las siglas Terrorismo, Radicalismo, Extremismo, Violencia Internacional. Fue creado en 1976, y basado en las reuniones informales que, dentro del marco de la Cooperación Política Europea, celebraban los Ministros de Justicia e Interior de los Estados miembros con el objetivo de facilitar la cooperación y las estrategias conjuntas en la lucha contra el terrorismo, el tráfico de drogas y otras cuestiones de orden público. Considerado como un foro de debate y encuentro, se le reputa como el antecedente más claro de la Cooperación Judicial y en Asuntos de Interior creada por el Tratado de Maastricht².

Contextualización

Desde hace más de veinte años los Estados miembros de la UE han unido sus fuerzas para luchar contra fenómenos internacionales como el terrorismo, el

¹ Véase *Brief presentations on specific subjects. Update of the Passengers Control Handbook*: Mr Fernando ROJO ESTEBAN presented the history of the Passengers Control Handbook and launched an appeal to delegations not to fail to send in relevant updates in due time. Pompidou Group. Co-operation Group to Combat Drug Abuse and Illicit Trafficking in Drugs. 21th Annual Meeting of the Co-operation Group of Drug Control Services at European Airports and Session Devoted to General Aviation. Sofia (Bulgaria), 12 – 14 June 2006. Council of Europe. REPORT pág. 5. Strasbourg, 14 July 2006.

² Cfr. TAMAMES, R. y LÓPEZ, M.: *La Unión Europea*, Ed. Alianza Editorial. Madrid, 1999. (Pág.173) y BENNEFOI, S.: *Europe et Sécurité Intérieure*. Encyclopédie Delmas pour la vie des affaires. Paris, 1995. (Págs. 21-28)

tráfico de estupefacientes o la inmigración ilegal. El Acta Única europea firmada en 1986 constituyó un importante paso adelante en esta cooperación, que hasta entonces se había desarrollado con poca transparencia, tanto ante los ciudadanos como ante las instituciones comunitarias. En 1986, cuando se proclamó la libre circulación de las personas como uno de los principales elementos del mercado interior, la cooperación informal entre los gobiernos de los Estados miembros se reveló insuficiente para combatir la internacionalización de la delincuencia organizada y responder a las necesidades de seguridad de los ciudadanos europeos. En consecuencia, se tomó la decisión de integrar en el Tratado de Maastricht la cooperación en materia de justicia y asuntos de interior, para hacer de ella una política de pleno derecho de la Unión Europea.

El Tratado de Maastricht de 1992, ubicó la Cooperación Policial dentro de los asuntos de Justicia e Interior en el denominado tercer pilar de la Unión Europea. La cooperación policial pertenece al ámbito de la política intergubernamental elaborada en el seno del tercer pilar. La creación del mercado único forzó la cooperación entre los Estados miembros para compensar los efectos negativos de la supresión de los controles en las fronteras interiores, primero en el marco del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 1990 y después incorporando este Convenio y su acervo al Tratado de la UE de Ámsterdam en 1997. El Tratado de Ámsterdam de 1997 estableció un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia como siguiente objetivo estratégico tras el mercado único y el euro, incorporando una parte sustancial del acervo Schengen al primer pilar mientras se dejaba el resto y la cooperación policial y judicial en material penal para el tercer pilar. Posteriormente, el Consejo Europeo extraordinario de Tampere³ estableció un calendario en 1999 para articular las medidas de colaboración incluidas en los planes de acción de Viena de 1998 sobre cooperación policial y judicial, en los planes de 1997 y 2000 sobre delincuencia organizada y en el plan de 2000 sobre lucha contra las drogas. Tras los atentados del 11-S en los Estados Unidos, la cooperación se abrió a la lucha contra el terrorismo mediante un plan de acción específico, una apertura que se consolidó tras los atentados del 11-M en Madrid.

³ Consejo Europeo de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999, sobre la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea.

Un hito importante lo constituye el Programa de la Haya⁴, que fija el 1 de enero de 2008 como la fecha a partir de la cual el intercambio de datos se basará en el principio de disponibilidad. Esto significa que un agente de un Estado miembro que necesite información para poder llevar a cabo su trabajo, podrá obtener esta información de otro Estado miembro (la información se «pondrá a disposición»).

Si atendemos a las últimas valoraciones oficiales de esa cooperación⁵, el saldo de la primera fase viene avalado por el progreso en la mayoría de los objetivos fijados en Tampere según reflejan los marcadores de la Comisión, el creciente apoyo de la opinión pública europea a una acción común en el ámbito de justicia e interior y su creciente protagonismo entre las políticas de la Unión Europea.

La cooperación policial entre los Estados miembros se ha dedicado a la prevención, detección e investigación de delitos, a desarrollar bases de datos⁶, a ensayar programas de formación e intercambio o a la evaluación de técnicas de investigación que luego se han exportado a otros ámbitos de cooperación. La supresión de los controles interiores desplazó a las fronteras exteriores la cooperación aduanera uniformando procedimientos de entrada de personas, de control de transportistas de pasajeros y mercancías y de control de migraciones, haciendo crecer los puestos conjuntos de policía y los de cooperación aduanera en algunas fronteras europeas ya sea de carácter bilateral o multilateral dentro de agrupaciones regionales más amplias.

La importancia que para España representa la futura cooperación transfronteriza en el campo de la prevención del crimen se manifiesta en la firma, en mayo de 2005, del Tratado de Prüm⁷, también conocido como Schengen III. Esta

⁴ El Programa de La Haya para la consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea, aprobado por el Consejo Europeo el 5 de noviembre de 2004.

⁵ Evaluación del programa de Tampere y orientaciones futuras, COM (2004) 401 en doc. 10249/04 de 7/VI/2004, aprobado por el Consejo Europeo de Dublín de 18/VI/2004, apdo. 1.5 de conclusiones y doc. 9903/04 de 2/VI/2004 de la Comisión COM (2004) 376 sobre cooperación policial y aduanera.

⁶ Entre otros, se han desarrollado los sistemas de información de Schengen (SIS), Europol (SIE), aduanera (SIA), huellas dactilares (Eurodac), visados (VIS) y de investigaciones aduaneras (FIDE) que presentan un uso desigual y con problemas técnicos de actualización pero también constituyen un activo práctico de la cooperación.

⁷ El Tratado de Prüm es un Tratado de Derecho internacional, adoptado al margen de la Unión Europea, pero estrechamente relacionado con la UE en cuanto a su contenido. Tanto su adopción como la iniciativa de Integrarlo en el marco de la UE presentan cierta similitud con lo ocurrido en el caso del denominado «acervo de Schengen». El Tratado de Prüm se concluyó el 27 de mayo de 2005 en Prüm (Alemania); lo firmaron siete Estados miembros (Bélgica, Alemania, España, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Austria) y entró en vigor en Austria y España el 1 de noviembre de 2006

iniciativa, que en ese momento contaba solamente con siete países, se creó, según el preámbulo del Tratado de Prüm, para desarrollar la cooperación europea; desempeñar un papel pionero en el establecimiento de los más altos estándares de cooperación, sobre todo a través del intercambio de información; para combatir el terrorismo, el crimen transfronterizo y la inmigración ilegal, dejando abierta la participación a todos los estados miembros de la Unión. Los estados miembros llegaron a un acuerdo político en 2007 para incorporar este tratado a la legislación de la UE. Los más altos estándares para la cooperación en cuestiones judiciales y policiales incluían un acceso automatizado, y basado en el principio de igualdad de acceso, de las fuerzas de seguridad a bases de ADN, huellas dactilares y registro de vehículos; cooperación policial transfronteriza; cooperación policial en grandes protestas e incidentes; la introducción en los vuelos de los “escortas de seguridad” (“*sky marshals*”) o los vuelos juntos para expulsiones. Aunque España no formara parte del núcleo fundador de esta iniciativa (compuesto por Bélgica, los Países Bajos, Luxemburgo, Alemania y Austria), desde que se unió a él ha hecho contribuciones notables, por ejemplo encabezando el grupo de trabajo de expertos en terrorismo.

Niveles de Cooperación Policial

La cooperación Policial se lleva a cabo en varios niveles⁸ según los procedimientos de decisión implicados: nacional, intergubernamental, comunitario e internacional.

El nivel de decisión nacional corresponde a los Estados, al ser la seguridad de los ciudadanos de la Unión responsabilidad primaria de los Estados.

El segundo nivel, el intergubernamental, corresponde al espacio de cooperación que los Estados miembros desarrollan dentro del segundo y del tercer pilar. Junto a él, hay un nivel comunitario responsable de la gestión de las cuestiones relativas al asilo, refugio, desplazados, inmigración y visados que

y en Alemania el 23 de noviembre de 2006. Otros ocho Estados miembros (Bulgaria, Grecia, Italia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Finlandia y Suecia) han declarado oficialmente su intención de adherirse al mismo.

⁸ Según esquema trazado por ARTEAGA, F. (2004). *La cooperación policial y judicial de la Unión Europea en perspectiva española*. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. DT N° 49/2004. (Pág 5 y ss.)

proceden de la comunitarización parcial del acervo Schengen en Ámsterdam.

En el nivel internacional interactúan los Estados junto con las organizaciones internacionales como las Naciones Unidas o INTERPOL⁹, foros como el G-8, foros regionales implicados en la lucha contra la delincuencia o el terrorismo y grupos de trabajo de cooperación policial. Como son los grupos de trabajo sobre cooperación policial, de aduanas y de justicia penal, así como el denominado Grupo Multidisciplinar Delincuencia Organizada (GMD)¹⁰, integrado por expertos nacionales en materia policial con competencias para evaluar métodos de lucha contra la delincuencia de toda la UE. Personal de la secretaría del Consejo y la Comisión Europea asiste en la elaboración de los primeros proyectos de legislación y a evaluar acuerdos comunitarios previos. Entre ellos, el COREPER, la agrupación de embajadores nacionales ante la UE, y un comité de funcionarios de alto nivel de los Ministerios de Justicia e Interior (CATS).

La cooperación policial que se aborda en el presente trabajo se desenvuelve fundamentalmente en el nivel intergubernamental.

Componentes Marco de Coordinación de la Cooperación Policial

A efectos prácticos, existen tres mecanismos de coordinación interactivos que implementan de manera óptima la cooperación Policial. Estos mecanismos se corresponden con los distintos momentos de coordinación en la planificación, la decisión y la ejecución.

A. La Coordinación Estratégica

La cooperación policial se desarrolla en varios niveles y dimensiones. El componente estratégico agrupa instituciones responsables para determinar los intereses comunes y establecer orientaciones estratégicas de cooperación, en una coordinación vertical que fluye de arriba hacia abajo. La coordinación estratégica es esencial para garantizar su coherencia y eficacia y proporcionar valor añadido. La unión europea carece de un procedimiento adecuado de planificación que evalúe todos los riesgos comunes, fije los objetivos generales de actuación y prescriba las

⁹ Interpol es la mayor organización de policía internacional, con 186 países miembros, y su función es servir de apoyo y facilitar el enlace entre las organizaciones, autoridades y servicios encargados de prevenir o combatir la delincuencia internacional, a través de las Oficinas Centrales Nacionales que se crean en cada Estado miembro.

¹⁰ Grupo del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior.

estrategias posibles para alcanzarlos¹¹. El enfoque estratégico también depende de otros factores como la disponibilidad y calidad de las evaluaciones de las amenazas transnacionales. Existen evaluaciones sectoriales de riesgos derivados del crimen organizado, el terrorismo, las drogas, las fronteras exteriores y algunas otras elaboradas por los grupos de trabajo a petición del Consejo que facilitan la planificación estratégica. No obstante, todavía se carece de una perspectiva global e integradora que fije prioridades y criterios de actuación¹².

Por otro lado, no se dispone aún de los instrumentos metodológicos, analíticos y estadísticos adecuados para desarrollar tareas de análisis y prospectiva que no sean meramente descriptivas¹³. Por ejemplo, EUROPOL lleva a cabo un informe anual sobre el crimen organizado en el que se describen los grupos y áreas delictivas, pero no realiza todavía propiamente evaluaciones de la amenaza que traduzcan la inteligencia en tendencias y prioridades concretas de actuación. Se dispone de información general sobre los delitos pasados pero no sobre las tendencias de delitos futuros ni sobre sus escenarios concretos de riesgo, con lo que los Estados miembros no pueden explotar adecuadamente la evaluación y orientar las prioridades, una requisito imprescindible para la eficacia dada la limitación de medios.

B. La Coordinación Normativa

En el componente normativo, se agrupa a todos los actores y procedimientos que convierten esas estrategias en una estructura institucional y normativa que traducirá aquellas orientaciones en políticas y medidas concretas.

¹¹ Véase la escasa relevancia estratégica prestada a la Cooperación Policial en el programa estratégico plurianual del Consejo 2004-2006, doc. 1589/03 de 8 dic. 2003, o en el programa de doc. 5097/04 de 7 enero 2004 sobre "JHA External Relations multi-Presidency Programme".

¹² Un primer paso en la dirección estratégica que precisa un desarrollo similar en el ámbito de la cooperación policial y judicial lo constituye la Estrategia Europea de Seguridad el 12 de diciembre de 2003 que fija los riesgos, objetivos e implicaciones exclusivamente para aquellos ámbitos.

¹³ La planificación precisa recursos metodológicos, teóricos y analíticos, de los que todavía no se dispone como las estadísticas e indicadores de delincuencia que permitan un análisis comparado, evaluaciones de los programas de cooperación en curso, lecciones aprendidas, técnicas de investigación de delitos y metodologías de análisis. La Escuela Europea de Policía (CEPOL) ha iniciado la reflexión teórica y la Comisión ha reservado fondos del programa AGIS pero sus resultados se verán a largo plazo y no pueden suplir las veces de un órgano de planificación y prospectiva como el que precisa la UE.

La compartimentación entre pilares y materias hace de la coordinación normativa elemento esencial para la creación y adaptación del marco jurídico e institucional en que opera la cooperación policial y judicial mediante un proceso en el que se identifican las medidas legislativas, institucionales y procedimentales necesarias que, posteriormente, se agrupan por objetivos en planes de acción concretos. Planes de cooperación que fijen objetivos, plazos y responsables de actuación; pero que carecen de virtualidad operativa sin los adecuados los mecanismos de vinculación, supervisión y ejecución que aseguren su implementación, modificación y evaluación.

La coordinación normativa intergubernamental se genera generalmente de abajo hacia arriba, desde los grupos de trabajo encargados de negociar las propuestas hacia los órganos de Bruselas que preparan los Consejos ministeriales. Posteriormente, los encargados de las cuestiones de Justicia e Interior (consejeros JAI) supervisan las conclusiones de los grupos de trabajo que el Comité de Representantes Permanentes (COREPER) prepara para los consejos, que adoptan la decisión bien por mayoría cualificada o por unanimidad.

C. La Coordinación Operativa

El marco operacional comprende a los actores y procedimientos que aplican esas políticas de cooperación. En un sistema de cooperación donde cada actor tiene sus propios intereses, competencias, prioridades y cultura de trabajo, tras las fases de planificación y decisión, se debe coordinar la ejecución operativa que evite cualquier desfase entre el diseño técnico, la decisión política y la aplicación práctica.

D. La Coordinación Policial

Las dificultades prácticas de llevar a cabo estrategias y políticas de cooperación policial hasta el nivel operativo se observa en la articulación de un órgano operativo encargado de coordinar las operaciones. La *Task Force* de Jefes de Policía, órgano encargado de la planificación de las acciones operativas. Los jefes de policía de la UE colaboran en la lucha contra algunos de los líderes más notorios de la delincuencia organizada de Europa mediante la Unidad operativa de jefes de policía de la UE. Los Jefes de Policía de la UE organizan su trabajo designando equipos de policía multinacionales conforme a un sistema denominado COSPOL (Planificación Estratégica Operacional General de la Policía). Este sistema

delimita las responsabilidades de los jefes de policía para las distintas investigaciones. Cada investigación organizada con este sistema está dirigida por un "conductor", un país directamente afectado por una red de delincuencia concreta y responsable de dirigir las operaciones destinadas a combatirla¹⁴. La *Task Force* de Jefes de Policía se reúne, como órgano informal, cuatro veces al año en las oficinas de EUROPOL en La Haya y Bruselas y organiza con EUROPOL e INTERPOL operaciones europeas conjuntas contra redes de delincuencia organizada. No obstante, no parece que sea el espacio institucional para este fin, ya que la dedicación intensiva a estos menesteres de unas autoridades con agendas nacionales apretadas, responsabilidades tan diferenciadas y que se reúnen tan pocas veces al año, enerva las expectativas de una cooperación policial eficiente.

En idéntico sentido, hasta la fecha la experiencia de EUROPOL ilustra sobre las dificultades a las que se enfrenta la oficina creada para facilitar inteligencia criminal colectiva a los Estados miembros, y sobre los problemas prácticos de la cooperación multilateral; esto es, los cuerpos policiales son renuentes a trasvasar información de sus bases de datos, desconocen la utilidad o simplemente no recurren a EUROPOL, con la consiguiente infrutilización del sistema.

E. La Coordinación en Materia de Terrorismo e Inteligencia

Hoy en día el terrorismo es una de las principales prioridades de la Unión Europea, que así lo ha considerado en su Estrategia Europea de Seguridad¹⁵, de 12.XII.2003, donde define el papel de la UE en el nuevo contexto de seguridad global, y considera al terrorismo como el principal problema al que se debe hacer frente; para lo que es preciso que aumente la cooperación policial y judicial entre los Estados miembros¹⁶.

La UE es cada vez más consciente de la vulnerabilidad de sus sociedades a esta amenaza para su seguridad. Pero no siempre ha sido así, como demuestra que

¹⁴ Suecia, por ejemplo, fue el país conductor de la Operación Callidus, llevada a cabo en febrero de 2005 en varios países de Europa contra personas integrantes de una red de pornografía infantil. Polonia dirige las operaciones COSPOL contra la delincuencia de Europa del Este.

¹⁵ SOLANA, J. Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE. *Una Europa en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*. Bruselas, 12.XII.2003.

¹⁶ Es útil la consulta de PARICIO, J. I., LABATUT, B. (2005). *El Sentimiento de Inseguridad en la Unión Europea. Una aproximación desde las Encuestas de Opinión Pública*. En *Política y Sociedad*, Vol. 42, nº 3.

España tuviera que enfrentarse sola al escaso interés por avanzar a nivel europeo en la lucha contra ETA. La tendencia empezó a cambiar con los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y continuó con los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid y del 7 de julio de 2005 en Londres. Estos atentados, junto con los fallidos ataques en Alemania y el Reino Unido en verano de 2006, modificaron ostensiblemente la situación. A raíz del 11-S, la UE respondió con diversas medidas¹⁷ como la formulación de una definición común de terrorismo, un sistema de detención automática y extradición entre los países de la UE (la llamada Euroorden) y la creación de un cuerpo de coordinación para la instrucción judicial (Euro Justice).

Hasta ahora, los servicios de inteligencia nacionales han cooperado en el marco del Grupo Antiterrorismo (Club de Berna). Representantes de estos servicios o de los policiales participan en el Comité sobre Terrorismo (COTER) del segundo pilar, mientras que en el Grupo de Trabajo Terrorismo (GTT) del tercer pilar sólo participan representantes de los servicios policiales. La cooperación policial en este campo se enfrenta a la falta de cultura de cooperación internacional. La renuencia corporativa a compartir información o a solicitarla dentro de grandes organizaciones multilaterales, con el limitado rendimiento de los sistemas de información y de las instituciones creadas y con el desconocimiento de gran parte de los agentes policiales que no están familiarizados con el proceso de europeización ni con la trascendencia de la cooperación europea para su ejercicio profesional cotidiano. En el ámbito de la inteligencia, salvo situaciones de emergencia y bajo presión política de alto nivel, la experiencia europea muestra la dificultad de compartir información de forma multilateral y altruista en lugar de intercambiarla bilateralmente y en condiciones de reciprocidad, y cómo la creación de nuevos órganos y procedimientos no garantiza su aplicación ni su eficacia; de manera que la creación de nuevas estructuras de coordinación no garantizará por sí mismas su funcionamiento. En este aspecto son imprescindibles las iniciativas encaminadas a limitar los obstáculos para el intercambio de la información y la cooperación policial transfronteriza que se dan en un campo todavía dominado por la lógica intergubernamental.

¹⁷ Véanse las conclusiones aprobadas por el Consejo (Justicia y Asuntos de Interior). Bruselas, 20 de septiembre de 2001. (www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/afet/20011108/04a_es.pdf)

En conclusión, en la lucha contra el terrorismo se puede y debe mejorar la cooperación entre las instituciones policiales de los Estados de la UE, ya sea mediante una cooperación multilateral o bilateral. Sin embargo, esta lucha continúa enmarcada dentro del ámbito intergubernamental y, por consiguiente, aunque los estados miembros quieran una mayor colaboración a nivel de la UE, también obstaculizan un mayor progreso. Es imprescindible un enfoque más pragmático de colaboración entre los agentes de inteligencia y policiales en equipos *ad hoc* para prevenir el terrorismo. No obstante, todo esto deviene inoperante si se carece de la voluntad política y la cultura de cooperación necesaria para crear una comunidad de inteligencia.

F. La Coordinación del Control de las Fronteras Exteriores

Las fronteras son lugar de paso para delincuentes, terroristas, tráfico ilícito, de seres humanos, armas, drogas, al igual que puntos donde vigilar epidemias u otros riesgos para la salud y el consumo europeos.

La UE ha establecido una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores. La finalidad de ésta es implementar un sistema de coordinación de análisis de riesgos, instrumentos legislativos, sistemas de datos, equipos, formación y oficiales de enlace para gestionar eficientemente las fronteras exteriores de la UE.

G. El factor Humano

Este factor posee una importancia capital para el buen funcionamiento práctico de la cooperación internacional. La cooperación policial debe de formar parte de la vida cotidiana profesional de los agentes nacionales para incrementar la confianza mutua. El primer obstáculo es vencer la resistencia a lo desconocido. La participación de los agentes policiales españoles en reuniones de expertos, intercambios de agentes, misiones de evaluación y asistencia técnica, cursos de formación, seminarios y tantas otras fuentes de socialización europea facilita un cambio cultural respecto a la cooperación policial. Cada vez más agentes policiales acceden en su trabajo diario a bases de datos y redes formales e informales que les hacen ver la utilidad directa de la cooperación. Es imprescindible la participación de aquéllos en los foros donde se elaboran las estrategias, se evalúan los riesgos y se diseñen medidas a aplicar en cada caso; al mismo tiempo, las instituciones policiales

han de presentar en estos foros propuestas que aseguren la inclusión de los intereses policiales españoles en su agenda de trabajo.

La CEPOL o el centro de formación de policías de frontera del que FRONTEX dispone en Traiskirchen (Austria) son una fuente de colaboración interpersonal e institucional porque transvasan programas y metodologías de formación en las materias objeto de cooperación.

Mecanismos de Cooperación

Agencias comunitarias. En el Marco del «Primer Pilar» de la Unión Europea

Una agencia comunitaria es un organismo regulado por el Derecho público europeo, distinto de las instituciones comunitarias (Consejo, Parlamento, Comisión etc.) y que tiene su propia personalidad jurídica. Se crea mediante una disposición de Derecho derivado con el fin de que realice una labor técnica o científica muy concreta. Dentro de estas agencias se encuentra la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores (FRONTEX)¹⁸.

FRONTEX coordina la cooperación operativa entre Estados miembros en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores; ayuda a los Estados miembros en la formación de los guardias fronterizos nacionales, incluido el establecimiento de normas comunes de formación; lleva a cabo análisis de riesgos; hace un seguimiento de la evolución en materia de investigación relacionada con el control y la vigilancia de las fronteras exteriores; asiste a los Estados miembros en circunstancias que requieren un aumento de la asistencia técnica y operativa en las fronteras exteriores; y proporciona a los Estados miembros el apoyo necesario para organizar operaciones conjuntas de retorno. FRONTEX fortalece la seguridad fronteriza garantizando la coordinación de las acciones de los Estados miembros en la ejecución de medidas comunitarias relativas a la gestión de las fronteras exteriores. FRONTEX está muy vinculado con otros socios de la Comunidad y de la UE responsables de la seguridad de las fronteras exteriores, tales como EUROPOL, CEPOL, OLAF.

¹⁸ La Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea fue creada por el Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo (26.10.2004, DO L 349/25.11.2004).

Agencias de Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal. En el Marco «Tercer Pilar» de la UE.

Existen otro grupo de agencias para ayudar a los Estados miembros a cooperar en la lucha contra la delincuencia organizada internacional. Estas agencias son:

A. Escuela Europea de Policía (CEPOL)

La CEPOL reúne a los funcionarios policiales de rango superior con el objetivo de fomentar la cooperación transfronteriza en la lucha contra la delincuencia y el mantenimiento de la seguridad y el orden públicos. Creada en 2005 como agencia de la Unión Europea, por Decisión del Consejo 2005/681/JAI de 20 de septiembre de 2005, la CEPOL tiene su Secretaría en Bramshill (Reino Unido). La 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.

B. Oficina Europea de Policía (EUROPOL)

EUROPOL¹⁹ es el órgano encargado de impulsar la lucha en el ámbito comunitario contra las formas más graves de delincuencia organizada internacional, por medio del fomento y mejora de la cooperación policial entre los Estados miembros. El Convenio Europol²⁰ fue ratificado por todos los Estados miembros de la UE y entró en vigor el 1 de octubre de 1998. A instancia de diversos actos jurídicos relacionados con el Convenio, EUROPOL se convirtió en organismo plenamente operativo el 1 de julio de 1999. Progresivamente se añadieron a sus competencias otros ámbitos de la delincuencia. Así, el 1 de enero de 2002 se amplió el mandato de EUROPOL hasta abarcar todas las formas graves de delincuencia internacional, tal como se enuncian en el anexo al Convenio Europol. En noviembre de 2002 y en noviembre de 2003, el Consejo aprobó dos Protocolos de este

¹⁹ Europol fue instituido en virtud del Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992. Con sede en La Haya, Países Bajos, Europol inició a sus operaciones el 3 de enero de 1994, denominándose 'Unidad de Drogas de Europol (UDE) y con un mandato limitado a la lucha contra los delitos relacionados con los estupefacientes.

²⁰ Acto del Consejo relativo al establecimiento del Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio Europol), basado en el artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea por el que se crea una oficina europea de policía. Bruselas, 26 de julio de 1995. DO C 316 de 27.11.1995, con entrada en vigor el 26.7.2005.

Convenio²¹. Ambos Protocolos refuerzan los poderes de Europol en su actividad de apoyo a los Estados miembros, permitiéndole, en particular, coordinar equipos de investigación comunes, pedir la apertura de una investigación y permitir la participación de terceros Estados (con los que Europol haya celebrado acuerdos operativos) en los grupos de análisis.

Esencialmente EUROPOL coopera con las instituciones policiales europeas mediante la recopilación y análisis de la información que le suministran las autoridades policiales de los Estados miembros. Recaba y analiza información de inteligencia sobre diversos delitos, desde narcotráfico hasta falsificaciones y terrorismo. Su funcionamiento se basa en la existencia de las Unidades Nacionales Europol (UNE) con un punto de contacto único en cada uno de los Estados miembros. Cada Estado miembro crea o designa una UNE, único órgano de enlace entre EUROPOL y los servicios nacionales competentes. Cada UNE proporciona a EUROPOL la información y los datos necesarios para cumplir su misión y garantizar la alimentación del sistema de información de la Agencia; para lo cual responde y envía solicitudes de información a EUROPOL y difunde a las instituciones policiales la información suministrada por la Agencia de Policía Europea. Su oficina se organiza mediante una estructura radial. Todos los Estados miembros envían agentes de policía a su sede en La Haya, que actúan como enlaces, compartiendo información directamente con los demás policías y con un núcleo de analistas de EUROPOL. Estos analistas rastrean el corpus común de inteligencia criminal europea en busca de vínculos y tendencias transnacionales. Aunque los funcionarios de EUROPOL no pueden efectuar detenciones ni iniciar investigaciones, sí pueden ayudar durante las investigaciones y estar presentes durante los interrogatorios de sospechosos si se lo permiten los Estados miembros.

Desde 1999, EUROPOL se ha centrado en desarrollar la capacidad analítica necesaria para aportar valor añadido a las investigaciones nacionales. Su objetivo es ayudar a los Estados miembros de la UE a cooperar estrecha y eficazmente a fin de prevenir y combatir la delincuencia internacional organizada, en particular: el tráfico de drogas; las redes de inmigración; el tráfico de vehículos; la trata de seres humanos, así como la pornografía infantil; la falsificación de dinero y otros medios de

²¹ Acto del Consejo de 28.11.2002 (Protocolo) relativo a los equipos de investigación comunes), DO C 312 de 16.12.2002, con entrada en vigor el 29.3.2007. Acto del Consejo de 27.11.2003 (Protocolo), DO C 2 de 6.1.2004, con entrada en vigor el 18.4.2007.

pago; el tráfico de sustancias radiactivas y nucleares; el terrorismo. EUROPOL apoya a los Estados miembros facilitando el intercambio de información; proporcionando análisis operativos y ofreciendo apoyo a las operaciones; aportando experiencia y apoyo técnico para investigaciones y operaciones realizadas en la UE; elaborando informes estratégicos (evaluaciones de amenazas) y análisis de la delincuencia a partir de informaciones facilitadas por los Estados miembros o procedentes de otras fuentes²². Otra de las tareas de Europol consiste en mantener un sistema automatizado de almacenamiento, acceso y análisis de datos de interés. Pero La eficacia de EUROPOL se ve obstaculizada por su convenio constitutivo²³, que ha hecho de esta oficina un órgano difícil de manejar y que dificulta las acciones de su personal. Hasta las menores decisiones de su director requieren la aprobación unánime de los 27 Estados miembros de la UE representados en su consejo de administración. Además, en virtud del convenio, la policía ordinaria y los analistas de EUROPOL sólo puede colaborar a través de los oficiales de enlace de La Haya, que operan mediante unidades especiales con sede en las capitales nacionales, lo cual puede llegar a conducir a una parálisis burocrática.

C. Unidad de Cooperación Judicial de la Unión Europea (EUROJUST)

EUROJUST²⁴ es un órgano de la UE creado en 2002 cuya misión es fomentar y mejorar la coordinación entre las autoridades competentes de los Estados miembros de la Unión Europea reforzando la eficacia de las autoridades nacionales respecto a las investigaciones y actuaciones judiciales relacionadas con formas graves de delincuencia organizada y transfronteriza (terrorismo, trata de seres humanos, narcotráfico, fraude y lavado de dinero). En este sentido colabora con EUROPOL y OLAF bien sea con intercambio de información u organizando reuniones y asistencias entre las autoridades judiciales y policiales de los Estados miembros para mantener la mejor coordinación y cooperación posibles.

²² EUROPOL depende totalmente de la inteligencia criminal que recibe de los Estados miembros, pero el simple hecho de tener a funcionarios de los 27 Estados miembros de la UE en un mismo pasillo en La Haya supone un recurso sin precedentes en la cooperación policial cotidiana.

²³ Acto del Consejo, de 26 de julio de 1995, relativo al establecimiento del Convenio, basado en el artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio EUROPOL). Diario Oficial n° C 316 de 27/11/1995.

²⁴ EUROJUST fue creado por Decisión del Consejo de 28 de febrero de 2002 para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia (DO L 63 de 6.3.2002)

Otros Mecanismos de Cooperación

A. La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)

La protección de los intereses financieros y económicos de la Unión, así como la lucha contra la delincuencia organizada transnacional, el fraude y cualquier otra actividad ilegal perjudicial al presupuesto comunitario es materia de preocupación de las instituciones comunitarias y los Estados miembros²⁵. Aunque tiene un estatuto particular de independencia para la función de investigación, la OLAF no deja de ser parte de la Comisión Europea. La OLAF aporta a los Estados miembros la asistencia y los conocimientos técnicos necesarios para apoyarlos en sus actividades antifraude. Contribuye al diseño de la estrategia antifraude de la Unión Europea y toma las iniciativas necesarias para reforzar la legislación en la materia.

La OLAF, en colaboración con sus socios nacionales (servicios de investigación, autoridades policiales, judiciales y administrativas, etc.) lucha contra el crimen internacional que perjudica los intereses comunitarios. Ejerce su misión realizando investigaciones internas y externas en estrecha y periódica cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros con objeto de coordinar sus actividades.

B. Cooperación Bilateral

Los Gobiernos europeos se han esforzado por impulsar la cooperación operativa de la Policía, sobre todo en el caso de los países que han eliminado los controles fronterizos entre ellos en la zona Schengen²⁶. Abstracción hecha del

²⁵ Con el fin de reforzar sus medios de lucha antifraude, la Comisión instituyó en su seno, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) mediante la Decisión 1999/352/CE/CECA, de 28 de abril de 1999. La Oficina recibió el mandato de efectuar investigaciones administrativas antifraude confiriéndole un estatuto especial de independencia. La Oficina entró en funciones el 1 de junio de 1999, día de la entrada en vigor del Reglamento (CE) n°1073/1999 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 25 de mayo de 1999, y del Reglamento (EURATOM) n° 1074/1999 del Consejo, de 25 de mayo de 1999, relativos a las investigaciones efectuadas por la OLAF. La Oficina sustituyó al Grupo de Trabajo "Coordinación de la lucha antifraude" (UCLAF) de la Secretaría General de la Comisión, creado en 1988.

²⁶ Los Pactos de Schengen son dos. El Acuerdo de Schengen en 1985 y el Convenio de ejecución de Schengen en 1990, que crearon nuevas estructuras operativas, para garantizar, entre otras cosas, la cooperación policial y aduanera (Sistema de Información de Schengen, SIS). La cooperación policial comprende tres grandes áreas: la persecución en caliente más allá de las fronteras, las entregas vigiladas y, finalmente, la vigilancia transfronteriza, para la que se autoriza a la policía extranjera no sólo aportar armas, sino a hacer uso de ellas en caso de legítima defensa.

Sistema de Información Schengen (SIS)²⁷ compartido por los policías de la zona Schengen, existe una estrecha cooperación policial gracias a un mosaico de acuerdos bilaterales y multilaterales. El mayor grado de sofisticación en las cooperaciones se produce cuando esos países comparten fronteras terrestres, disponen de sistemas jurídicos similares y se enfrentan a amenazas comunes de las mismas bandas organizadas o los mismos terroristas. Precisamente, España ha firmado acuerdos bilaterales con Francia²⁸, Portugal²⁹ y el Reino Unido³⁰, en lo que se refiere Gibraltar, y próximamente tiene previsto firmar uno con Marruecos³¹.

²⁷ Véanse artículos 95 a 100 del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 19 de junio de 1990. El Sistema de Información de Schengen (SIS), con sede en Estrasburgo, es un sistema de información común que permite a las autoridades competentes de los Estados miembros del Acuerdo Schengen disponer de información relativa a algunas categorías de personas (nombre, apellidos, alias, sexo, nacionalidad, si los involucrados están armados, si los involucrados son violentos, razón para el informe, acciones a adoptar...) y objetos (vehículos, armas, billetes, documentos...) con ocasión de controles en las fronteras, aduanas y controles de policía. Para el intercambio de información y documentos, se ha creado en cada país una Oficina Nacional de Intercambio denominada SIRENE («Supplementary Information Request at the National Entry»), en la que están representados funcionarios nacionales de los departamentos de Policía, Aduanas, Justicia y Asuntos Exteriores, cuya finalidad es la preparación de expedientes para la introducción de datos en el SIS, permitir a los servicios de policía nacionales competentes consultar la información introducida en el SIS, y servir de órgano de comunicación bilateral con las SIRENE de otros países.

²⁸ Véase Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, núm. 77-2, de 9 de marzo de 2000 sobre Entrada en vigor del Acuerdo entre el Reino de España y la República Francesa sobre creación de comisarías conjuntas en la zona fronteriza común, hecho en París el 3 de junio de 1996, cuya aplicación provisional fue publicada en el BOE número 175, de fecha 20 de julio de 1996. (BOE núm. 80 de 3 de abril de 1997). También, a este respecto, el Convenio de Cooperación Transfronteriza en materia Policial y Aduanera entre el Reino de España y la República Francesa, hecho «ad referendum» en Blois el 7 de julio de 1998. (BOE núm. 224, de 18 septiembre 2003). Véase Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, núm. 77-2, de 9 de marzo de 2000 sobre Entrada en vigor del Acuerdo entre el Reino de España y la República Francesa sobre creación de comisarías conjuntas en la zona fronteriza común, hecho en París el 3 de junio de 1996, cuya aplicación provisional fue publicada en el BOE número 175, de fecha 20 de julio de 1996. (BOE núm. 80 de 3 de abril de 1997).

²⁹ Acuerdo entre el Reino de España y la República Portuguesa en materia de reconocimiento específico de autorizaciones especiales de tráfico, hecho «ad referendum» en Évora el 19 de noviembre de 2005. (BOE núm. 155, de 27 junio 2008).

³⁰ Acuerdo de Cooperación Policial firmado por los ministros de Interior británico y español en Bruselas el 29 de mayo de 2000, en el cual se toma en consideración el artículo 39.4 del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 19 de junio de 1990 con el fin de reforzar la cooperación entre los servicios correspondientes de policía en Gibraltar y en la región circunvecina, (de un lado, la Royal Gibraltar Police, y, de otro lado, la Policía Nacional y la Guardia Civil). En igual modo se considera también el artículo 29 del Tratado de la U.E. y las conclusiones del Consejo Europeo celebrado en Tampere.

³¹ El Presidente del Gobierno español, anunció el 11.07.2008 en Uchda, tras su encuentro con el rey de Marruecos y su primer ministro, que la próxima cumbre entre ambos países que se celebrará en noviembre fijará la creación de dos comisarías conjuntas, en Algeciras y en Tánger, integradas por miembros de los cuerpos de seguridad de ambos países, para combatir a las mafias de la inmigración ilegal y el narcotráfico. (La Vanguardia, 17.07.2008).

España y Francia, para consolidar los instrumentos de cooperación transfronteriza y una cooperación operativa de lucha contra la delincuencia organizada, establecieron la creación de comisarías conjuntas en la zona fronteriza común. Sobre la base de estas comisarías conjuntas se crearon posteriormente los centros de cooperación policial y aduanera para favorecer el buen desarrollo de la cooperación transfronteriza en materia policial y aduanera y, en particular, de luchar contra la inmigración irregular, la delincuencia fronteriza, la prevención de las amenazas contra el orden público y los tráficó ilícitos³².

En el marco de la XXI cumbre bilateral entre España y Francia³³ se acordó la ampliación de los equipos conjuntos, que ya funcionan en la lucha contra ETA y el narcotráfico, a otros ámbitos que afectan a la seguridad nacional, donde se incluye a las mafias de la inmigración ilegal y las redes que trafican con personas con fines sexuales. También se insta un comité de planificación y coordinación estratégica sobre seguridad interior que se reunirá semestralmente bajo la presidencia del director general de la Policía y la Guardia Civil y su homólogo francés. Su misión será la de dirigir y coordinar a los equipos de investigación conjuntos ya existentes entre las fuerzas de seguridad de ambos países.

Con Portugal, los Acuerdos de Évora de 19 de noviembre de 2005, que entraron en vigor el 27 de enero de 2008, establecieron la creación de los denominados Centros de Cooperación Policial y Aduanera (CCPA,s) en las cuatro comisarías conjuntas existentes a lo largo de la frontera hispano-portuguesa. La XXIV Cumbre bilateral entre España y Portugal³⁴ acordó la entrada en funcionamiento de cuatro centros de cooperación policial y aduanera ubicados en las comisarías conjuntas de Tuy-Valença do Minho, Vilar Formoso-Fuentes de Oñoro, Caya-Elvas, Castro Marim-Ayamonte. Además de estos cuatro centros, se dispuso la puesta en marcha del centro de Quintanilla-Alcañices, y en el futuro se creará un

³² El artículo 5 del Convenio de Blois el 7 de julio de 1998 de Cooperación Transfronteriza en materia Policial y Aduanera entre España y Francia recoge que los Centros de Cooperación Policial y Aduanera se instalarán en las Comisarías Comunes mencionadas en el artículo 1 del Acuerdo entre el Reino de España y la República Francesa sobre Creación de Comisarías Conjuntas en la Zona Fronteriza Común, de 3 de junio de 1996.

³³ Celebrada en Madrid, el 28 de abril de 2009. (www.la-moncloa.es).

³⁴ Celebrada en Zamora, el 22 de enero de 2009. (www.la-moncloa.es).

sexto en la zona de Cáceres. En total seis centros programados y acordados a lo largo de la frontera entre España y Portugal.

C. Programas Europeos

La Comisión Europea ha establecido diversos Programas con el objetivo de financiar proyectos nacionales en el ámbito de la cooperación policial³⁵: ARGO, AGIS, AENEAS.

ARGO³⁶ es un programa de actuación de la Comisión Europea para la cooperación administrativa de la Unión Europea en el ámbito de las políticas de asilo, visado, inmigración y fronteras exteriores que ha reemplazado en parte al programa Odysseus³⁷. ARGO puede financiar hasta un 60% del coste de la acción y excepcionalmente hasta un 80%.

En los últimos años han sido varios los Proyectos, liderados por la Guardia Civil, financiados con fondos europeos, principalmente con cargo al programa ARGO, aunque también han sido subvencionados en menor medida por los programas AGIS³⁸ y AENEAS³⁹. El programa AGIS de la Comisión Europea ha financiado iniciativas de la Guardia Civil en el ámbito del control de la inmigración

³⁵ Véanse a este respecto los Proyectos de Cooperación entre Cuerpos Policiales europeos liderados por la Guardia Civil que han sido financiados o cofinanciados por Programas de la Unión Europea. En ROJO ESTEBAN, J. F. (2008). *La Ruta Atlántica de la Inmigración Ilegal. Inmigración Africana Hacia Canarias*. Madrid: Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior (IUISI). UNED. (págs. 30-35).

³⁶ El programa ARGO nació por Decisión del Consejo, de 13 de junio de 2002, por la que se adoptaba un programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración.

³⁷ El Programa Odysseus se estableció por acción común 98/244/JAI, de 19 de marzo de 1998, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se establecía un programa de formación, de intercambios y de cooperación en el ámbito de las políticas de asilo, inmigración y cruce de las fronteras exteriores (programa Odysseus, 1998-2002) [Diario Oficial L 99 de 31.03.1998].

³⁸ El programa marco AGIS, adoptado por la Comisión Europea el 22 de julio de 2002, promueve la cooperación policial, aduanera y judicial en materia penal y apoya contribuir al desarrollo de la política europea en este campo. Este programa proporciona la ayuda financiera a proyectos destinados a mejorar las cualificaciones de los profesionales, la cooperación entre las diversas autoridades y organismos responsables de la lucha y prevención de la delincuencia transfronteriza, así como la protección de los derechos de las víctimas y la prevención de la criminalidad.

³⁹ Programa temático de la Comisión Europea de cooperación con terceros países en materia de migración y asilo. El objetivo del programa temático es financiar proyectos destinados a respaldar las iniciativas de terceros países para mejorar la gestión de los flujos migratorios. El objetivo global del programa temático consiste en brindar apoyo a terceros países con el fin de ayudarles a garantizar una gestión mejor de los flujos migratorios.

ilegal. El programa AENEAS financia, los proyectos SEA HORSE y SEA HORSE-NETWORK, liderados por la Guardia Civil, en los que actualmente trabaja para establecer un marco de colaboración internacional entre diversos actores internacionales: FRONTEX, Policías de Marruecos, Mauritania, Senegal, Cabo Verde y Portugal.

Conclusiones Temáticas

Los Gobiernos europeos están realizando una sólida inversión a largo plazo en cooperación policial y judicial transnacional para combatir la delincuencia organizada, ya que el crecimiento de nuevas formas de delincuencia transfronteriza afecta gravemente a los intereses de la UE y de sus Estados miembros. Sólo se conseguirá que esta inversión genere una rentabilidad si se logra que los diferentes cuerpos policiales europeos tomen en serio un modelo común de inteligencia criminal y de trabajo conjunto para perfeccionar el modelo y corregir los problemas planteados por las diferencias en los sistemas jurídicos y las tradiciones de los distintos Estados miembros y el elevado riesgo de duplicación de los esfuerzos. Una fusión de EUROPOL, EUROJUST y la Unidad operativa de jefes de policía de la UE podría suponer una respuesta para estos hechos.

Tampoco deberían quedar sujetas a procedimientos formales todas las formas de cooperación policial. Una combinación de mecanismos formales e informales garantizaría mejores resultados. En igual sentido la cooperación policial no habría de basarse tanto en mecanismos reactivos; sino preventivos y proactivos. Esta es la mentalidad que hemos de tener si queremos lograr mayores cotas de cooperación que contribuyan al proceso de construcción europea.

En suma, la cooperación policial en la UE se revela como un contribuyente específico de la integración europea y seguridad de sus ciudadanos. Si bien al espacio de libertad, seguridad y justicia todavía le falta camino por recorrer para lograr una efectiva integración europea; paulatinamente, aunque en aspectos sectoriales, nuevos convenios y tratados han contribuido significativamente al desarrollo de esta cooperación. La cooperación intergubernamental, tanto dentro del primer como del tercer pilar de la UE, a la vez que diferentes tratados y convenios regionales y bilaterales han impulsado la colaboración entre las Policías de Europa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARTEAGA, F. (2004). *La cooperación policial y judicial de la Unión Europea en perspectiva española*. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. DT N° 49/2004.

BENNEFOI, S. (1995). *Europe et Sécurité Intérieure*. Encyclopédie Delmas pour la vie des affaires. Paris.

PARICIO, J. I., LABATUT, B. (2005). *El Sentimiento de Inseguridad en la Unión Europea. Una aproximación desde las Encuestas de Opinión Pública*. En *Política y Sociedad*, Vol. 42, nº 3.

ROJO ESTEBAN, J. F. (2006). *Brief presentations on specific subjects. Update of the Passengers Control Handbook*. Pompidou Group. Co-operation Group to Combat Drug Abuse and Illicit Trafficking in Drugs. 21th Annual Meeting of the Co-operation Group of Drug Control Services at European Airports and Session Devoted to General Aviation. Sofia (Bulgaria), 12 – 14 June 2006. Council of Europe. REPORT pág. 5. Strasbourg, 14 July 2006.

ROJO ESTEBAN, J. F. (2008). *La Ruta Atlántica de la Inmigración Ilegal. Inmigración Africana Hacia Canarias*. Madrid: Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior (IUISI). UNED.

SOLANA, J. Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE. *Una Europa en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*. Bruselas, 12.XII.2003.

TAMAMES, R. y LÓPEZ, M. (1999). *La Unión Europea*, Ed. Alianza Editorial. Madrid.