

EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN COMO INSTRUMENTO ESENCIAL DE LA COOPERACIÓN POLICIAL EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA

INTRODUCCIÓN.

El valor que la información tiene para el desempeño de las labores policiales es indiscutible. Disponer de una información cierta, contrastada y en el momento adecuado, redundará indudablemente en intervenciones más seguras desde el punto de vista de los actuantes, más eficaces desde el punto de vista de los resultados y con una utilización siempre más rentable de los siempre escasos medios humanos y materiales. La evolución que la Unión Europea ha experimentado va a incrementar de manera importante la necesidad de esa información.

El espacio de libertad, seguridad y justicia que la Unión Europea, como vocación y como compromiso quiere ofrecer a sus ciudadanos, no es una utopía, es una situación alcanzable. Al igual que la Unión Europea ha evolucionado desde sus orígenes adaptándose a nuevas exigencias, para que el espacio de libertad, seguridad y justicia, que introdujera el Tratado de Maastricht, sea una realidad, también las fuerzas de seguridad deben adaptar sus procedimientos al nuevo escenario, donde los retos son cambiantes.

Con gran esfuerzo político y muchos años de evolución y consolidación de estructuras supranacionales, nos encontramos en un escenario que supera los límites geográficos de la Unión Europea, lo que denominamos área Schengen, en el que los controles en las fronteras interiores han dejado de existir y en el que el ejercicio de la libertad de circulación ha sido consagrado legalmente y asumido de manera legítima por todos los ciudadanos de un confín a otro de gran parte del Continente europeo.

Del mismo modo que el marco de actuación ha cambiado, también ha cambiado la naturaleza de las distintas amenazas a las que nos enfrentamos. La globalización que tanto bien ha causado en términos económicos y comerciales, ha sido igualmente asumida por los actores de las amenazas mencionadas. El enorme incremento de las infraestructuras de transporte y la cada vez mayor calidad de los medios empleados, han proporcionado a los enemigos de la sociedad un instrumento que actúa en su favor para escapar de la acción de la justicia.

El gran valor que en sí tiene la libertad de circulación se convierte en instrumento de doble filo que permite a los delincuentes aprovecharlo en su favor. De ahí que, como decíamos al principio tengamos que adaptar nuestros métodos de trabajo de manera valiente e imaginativa para hacer frente a unas amenazas de naturaleza versátil y globalizada. Si ya de por sí la información es importante para la labor policial, el intercambio de la misma en tiempo y forma oportunos se ha convertido en un elemento imprescindible para aspirar al éxito en el cumplimiento de nuestro deber. Las nuevas tecnologías de la información de las que también los criminales saben

sacar buen provecho, deben ser un socio privilegiado en el planteamiento moderno de un eficaz intercambio de información.

Desde hace varias décadas los responsables políticos y los entornos profesionales que preparan sus decisiones, se han ocupado del intercambio de información. Es de obligado cumplimiento decir que ni la velocidad en la toma de decisiones, ni mucho menos la plasmación de las mismas en realidades útiles para el entorno policial, han sido las adecuadas para alcanzar la eficacia necesaria y deseada.

Trataremos en estas páginas de realizar un recorrido cronológico a través de los hitos principales que han tenido alguna influencia en materia de intercambio de información. El recorrido es esencialmente descriptivo, sin entrar, aún cuando sea difícil evitarlo, en valoraciones acerca de las decisiones adoptadas o de la materialización que de las mismas se ha llevado a cabo, en los casos en que ello haya tenido lugar.

GRUPO DE TREVI.

Bajo este epígrafe situaremos uno de los primeros antecedentes de la cooperación policial en la Unión Europea¹, si bien se produce en un momento en el que la utilización del término Unión era todavía lejano para el espacio político en el que vivimos en nuestros días.

Durante el Consejo Europeo celebrado en Roma los días 1 y 2 de diciembre de 1975, los Jefes de Estado y de Gobierno, decidieron que los Ministros del Interior iniciaran una cooperación específica en el campo de sus competencias². Es muy probable, según algunos autores, que el Grupo tomara su nombre de la famosa fuente situada en la capital italiana. Para otros autores el nombre correspondería al acrónimo de "Terrorismo, Revolución y Violencia"³, o al de Terrorismo, Radicalismo, Extremismo y Violencia Internacional⁴.

Fue en 1976 cuando los Ministros del Interior, reunidos en Luxemburgo, dispusieron la creación de distintos grupos de trabajo informales. En varios de estos grupos de trabajo se trataron cuestiones relativas al intercambio de información, llegando en algunos a la materialización de dispositivos prácticos para ese intercambio. El grupo Trevi1, dedicado a la lucha contra el terrorismo, inició el intercambio de información, estableciendo una red segura de fax para ese fin. El grupo Trevi2, de alcance mucho más general, trató el intercambio de información, incluyendo entre sus temas de debate la posible creación de bases centralizadas en materias tales como las huellas digitales. Trató igualmente la posibilidad de establecer una red de corresponsales

¹ La afirmación se refiere a la Unión como tal, sin olvidar que a través del reconocido cauce de Interpol, los Estados miembros vienen colaborando desde hace largo tiempo.

² VARIOS: El Consejo Europeo ha aprobado una propuesta del Primer Ministro del Reino Unido, según la cual los Ministros del Interior de los Estados miembros de la Comunidad (o los Ministros con responsabilidades análogas), se reunirán para discutir sobre temas relevantes de su competencia, especialmente en el campo del orden público.

³ TAMAMES, R. y LÓPEZ, M: *La Unión Europea*, Ed. Alianza Editorial. Madrid, 1999 (Pág. 173)

⁴ BONNEFOI, S.: *Europe et Sécurité Intérieure*. Encyclopédie Delmas pour la vie des affaires. Paris, 1995 (Págs. 21-28)

para el intercambio de información relacionada con los seguidores violentos de equipos de fútbol.

El grupo Trevi 3, se ocupó inicialmente de la lucha contra el tráfico de drogas, decidiendo en lo que a nuestro asunto se refiere, el intercambio de información entre oficiales de enlace de los miembros del Grupo, en el exterior.

Para cerrar este epígrafe, destacaremos la importancia que el Grupo Trevi ha tenido en la evolución de la cooperación policial en el seno de la Unión Europea, al servir sus estructuras de foro de debate para la preparación de los contenidos que figurarían en el Tratado de Maastricht de 1992, de establecer la necesidad de una Unidad Europea de Inteligencia sobre Drogas, la Unidad de Drogas Europea (EDU) y de la decisión política⁵ que permitiría iniciar el camino que concluyó con la puesta en marcha de la Oficina Europea de Policía (Europol). Esos trabajos se prolongaron hasta bien entrados los años 90 en que las estructuras del Consejo, principalmente los grupos de trabajo, preparatorios de los trabajos del Consejo, asumieron las tareas hasta el momento desarrolladas por el Grupo de Trevi.

En el campo del intercambio de información, los Ministros de Trevi habían elaborado la propuesta de establecimiento de un Sistema de Información Europeo (SIE), propuesta que sería asumida por el Consejo Europeo de Maastricht de los días 9 y 10 de diciembre de 1991⁶. Este Sistema no sería nunca llevado a la práctica.

ACUERDO DE SCHENGEN Y SU CONVENIO DE APLICACIÓN.

El Acuerdo de Schengen⁷ fue suscrito por los Gobiernos de Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Alemania y Francia en la pequeña localidad luxemburguesa del mismo nombre, el 14 de junio de 1985. Los responsables del acuerdo, buscaban facilitar el libre paso de las fronteras interiores para personas, mercancías y servicios. Se inspiraron políticamente en la Declaración formulada por el Consejo Europeo de Fontainebleau de los días 25 y 26 de junio de 1984, relativa a la supresión de controles en las fronteras interiores.⁸

Los cinco países eran conscientes de que la supresión de controles para facilitar la libertad de circulación, exigiría un esfuerzo en pro de la cooperación de las autoridades policiales y aduaneras en el marco de la lucha contra la criminalidad.

⁵ Europol

Le Conseil européen a marqué son accord sur la création d'un Office européen de police (Europol) ayant pour mission, dans un premier stade, d'organiser à l'échelon des douze Etats membres de la Communauté l'échange de renseignements en matière de stupéfiants. Le Conseil européen a chargé les Ministres "TREVII", en collaboration avec la Commission, de prendre les mesures permettant la mise en place rapide d'Europol.

⁶ D. Le Conseil européen invite les coordonnateurs à examiner la structure à donner au système d'information européen et à veiller à l'adoption des mesures techniques et juridiques - y compris en ce qui concerne la protection de la vie privée - nécessaires à sa mise en oeuvre. Compte tenu de la nécessité de conclure rapidement ces travaux, il est souhaitable d'examiner en premier lieu la possibilité d'étendre à l'ensemble des Etats membres l'application des arrangements déjà conclus par certains d'entre eux.

⁷ DOUE 22.9.2000 P. 13

⁸ El Consejo Europeo, pide al Consejo y a los países miembros que inicien rápidamente el estudio de las medidas que podrían permitir alcanzar en un plazo próximo y en cualquier caso antes del fin del primer semestre de 1985:
- la supresión de todas las formalidades de policía y de aduanas para la circulación de personas, en las fronteras intracomunitarias

Por ello en el artículo 9 del Acuerdo, se dice que las Partes, a los fines citados y con respeto a sus legislaciones internas, se esforzarán por mejorar el intercambio de información y deberán reforzarlo por lo que respecta a los datos que puedan ser de interés para las otras Partes en la lucha contra la criminalidad. Este artículo por lo que a la evolución de la Unión Europea se refiere, daría pie a uno de los mayores avances en materia de cooperación policial.

La consolidación de las mejoras que el Acuerdo de Schengen suponía vería su desarrollo práctico con el Convenio para la aplicación del Acuerdo, firmado por los mismos países suscriptores de aquél, el día 19 de junio de 1990, en la misma localidad luxemburguesa. El Título tercero, sobre policía y seguridad, dedica el capítulo primero a la cooperación policial.

El compromiso adquirido por los firmantes, obliga a que los servicios de policía se presten asistencia para prevenir e investigar hechos delictivos, salvo que la misma esté reservada a las autoridades judiciales o que la asistencia solicitada implique medidas coactivas. En el caso de que la autoridad policial no sea competente para prestar la asistencia requerida deberá transmitir la solicitud a las que lo sean. La información de este modo intercambiada puede ser utilizada, si así se autoriza por las autoridades judiciales de la Parte requerida, como prueba de los hechos imputados, sin tener que recurrir a los complejos trámites de las comisiones rogatorias internacionales.

En las regiones fronterizas, el Convenio contempla el establecimiento de los medios técnicos necesarios para la transmisión a tiempo de informaciones útiles, especialmente en materia de vigilancia y persecución transfronterizas.

Para los intercambios de información que regula el Convenio, se utilizará el cauce de las autoridades designadas por cada Estado miembro. En este sentido, en cada Estado miembro se creó una oficina de apoyo⁹ destinada al intercambio de información complementaria en caso necesario. Se contempla igualmente la posibilidad de comunicación de información que no haya sido solicitada, siempre y cuando esta sea de interés para la represión o prevención de infracciones o peligros para el orden y la seguridad públicos.

EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE SCHENGEN.

El Sistema de Información de Schengen (SIS), constituye una aportación esencial del Acuerdo y de su Convenio de Aplicación a la cooperación policial y judicial en el conjunto del conocido como espacio Schengen. Resulta igualmente una herramienta de gran valor en el procedimiento de expedición de visados y otras aplicaciones de la legislación de extranjería.

En el sistema se introducen alertas o señalamientos correspondientes a motivos diferentes, como pueden ser:

- Personas buscadas para su detención a efectos de extradición.

⁹ Supplementary Information Request at the National Entry (SIRENE).

- Extranjeros que hayan sido incluidos en una lista de no admisibles.
- Personas desaparecidas
- Personas que deban ser puestos a salvo, en particular menores.
- Personas sobre las que pese una orden de internamiento.
- Datos correspondientes a testigos, otras personas citadas en procedimientos penales, o a efectos de notificación de sentencias o cumplimiento de penas privativas de libertad, con la finalidad de comunicar su paradero.
- Datos relativos a personas, vehículos, embarcaciones o contenedores para vigilancia discreta¹⁰ o control específico, ya sea por existencia de indicios de la intención de cometer delitos graves, o para la prevención de amenazas graves para la seguridad del Estado.
- Datos de objetos buscados¹¹ para su incautación o como pruebas en un procedimiento penal.

Para poder valorar la importante utilidad del Sistema, es conveniente citar la cifra de registros que el mismo tiene en la actualidad y que alcanza un valor próximo a los 29 millones, de los que más de un millón son personas desaparecidas. Las estimaciones realizadas indican que la cifra de registros puede superar los 33 millones a comienzos de 2010. El número de consultas realizadas al Sistema supera las 800.000 mensuales.

TRATADO DE MAASTRICHT.

El Tratado de Maastricht¹², firmado en dicha localidad de Países Bajos el 7 de febrero de 1992, que introdujo la que hasta ahora perdura, estructura de pilares en la Unión Europea, daría a la cooperación policial una auténtica dimensión europea, al incluir entre los objetivos de la Unión, el mantenimiento y desarrollo de un espacio de libertad, seguridad y justicia¹³. En el nuevo Título VI, desarrolla el conjunto de las disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal, destacando que aquél objetivo señalado, debía ser logrado a través de una acción en común entre los Estados miembros, que incluiría entre otros elementos, el intercambio de información¹⁴.

¹⁰ En el caso de la vigilancia discreta podrán obtenerse y remitirse al Estado titular de la solicitud las circunstancias relativas al hecho de haber encontrado a la persona o cosa objeto del señalamiento.

¹¹ Los objetos que pueden introducirse están incluidos en una lista tasada, que figura en el artículo 100 del Convenio.

¹² DO C 191 de 29.7.1992.

¹³ Artículo 2. La Unión tendrá los siguientes objetivos:

- Mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia.

¹⁴ Artículo 30.1. La acción en común en el ámbito de la cooperación policial incluirá:

- b) la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de información pertinente, en particular mediante Europol, incluida la correspondiente a informes sobre operaciones financieras sospechosas que obren en poder de servicios con funciones coercitivas, con sujeción a las disposiciones correspondientes en materia de protección de datos personales.

LA OFICINA EUROPEA DE POLICÍA – EUROPOL.

Creada por el Tratado de Maastricht, la Oficina Europea de Policía fue regulada por un Convenio firmado en Bruselas el 26 de julio de 1995¹⁵ que entró en vigor el primero de octubre de 1998. Europol sustituye a la Unidad de Drogas del mismo nombre que fue creada por una Acción Común del Consejo de 10 de marzo de 1995, ampliando los iniciales cometidos relacionados con el tráfico ilícito de drogas, a otros tipos de delincuencia grave y/o organizada.

Entre los cometidos principales de Europol, varios de ellos¹⁶ están relacionados con el intercambio de información, con objeto de cumplimentar su objetivo principal de mejorar la cooperación policial en la Unión Europea. Respetando el orden cronológico en otro apartado se valorará la situación de esa función respecto a los Estados miembros. La creación del Sistema de Información de Europol y la institucionalización de los ficheros de trabajo para análisis¹⁷, serán instrumentos fundamentales en la estructura de cooperación policial europea.

Dada la complejidad que supone la modificación de un Convenio y la necesidad de ratificación de cada uno de sus Protocolos, procedimiento que toma demasiado tiempo, aconsejaron la sustitución del Convenio por una Decisión del Consejo¹⁸, recreando Europol y modificando su naturaleza legal, convirtiéndola en una Agencia de la Unión, financiada por el presupuesto comunitario.

PLAN DE ACCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA DE LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO.

El Consejo Europeo de Dublín de los días 13 y 14 de diciembre de 1996, dispuso la creación de un Grupo de Alto Nivel con el cometido de preparar propuestas para actuar contra la delincuencia organizada¹⁹.

¹⁵ DO C 316 de 27.11.1995, p.2

¹⁶ Convenio Europol, artículo 3, apartados 1 a 5

¹⁷ Convenio Europol, artículo 10.

¹⁸ Decisión 2009/371/JAI del Consejo de 6.04.09, por la que se establece la Oficina Europea de Policía. DO L 121 de 15.5.2009 p. 37

¹⁹ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/032g0003.htm:

El Consejo Europeo acoge favorablemente el informe de la Presidencia sobre la intensificación de la lucha contra la delincuencia organizada y decide crear un grupo de alto nivel para elaborar un Plan de Acción global con recomendaciones específicas, que incluya calendarios realistas para la realización del trabajo. El Grupo debería examinar la lucha contra la delincuencia organizada en todos sus aspectos, quedando claramente entendido que remitiría cualesquiera cuestiones que implicaran cambios en el Tratado a la Conferencia Intergubernamental, que está considerando los cambios del Tratado en este ámbito con carácter prioritario. El Grupo de Alto Nivel debería haber completado su trabajo en marzo o abril de 1997.

El Plan de Acción elaborado por el Grupo, fue presentado al Consejo JAI de 28 de abril de 1997 y sería aprobado por el Consejo Europeo en su reunión de Ámsterdam de los días 16 y 17 de junio de 1997.

Entre los medios de lucha contra la delincuencia organizada propuestos en el Plan de Acción, figura la recomendación de establecer puntos nacionales centralizados para complementar, aunque no sustituir, las redes que existían para facilitar el intercambio de información entre los Estados miembros.

Dentro del catálogo de orientaciones políticas, se encontraban igualmente las recomendaciones siguientes:

6) El Consejo Europeo destaca la importancia de que cada Estado miembro haga que los servicios encargados del cumplimiento de la ley coordinen su acción, a nivel nacional, en la lucha contra la delincuencia organizada y pongan en común la información y actúen de manera concertada.

7) Todos los Estados miembros deben garantizar que exista un único punto de contacto que dé acceso a todos los servicios encargados del cumplimiento de la ley con competencias en la lucha contra la delincuencia organizada, para facilitar los contactos con los demás Estados miembros, Europol y la Comisión.

Y en relación con Europol:

10) ...habría que permitir lo antes posible a Europol que:

iii) sirva de instrumento para que los servicios encargados del cumplimiento de la ley reúnan e intercambien información en forma de informes sobre transacciones financieras sospechosas.

Además de las orientaciones políticas, una lista de recomendaciones concretas completaba el Plan de Acción.

El Consejo Europeo, recomienda²⁰ la designación de puntos de contacto centrales a escala nacional, con el fin de acelerar el intercambio de información. Respecto a Europol, la unidad central nacional debe ser un punto de contacto en representación de todas las autoridades encargadas del cumplimiento de la ley en los Estados miembros. Y aconseja también que los puntos de contacto existentes, tales como la Oficina Central Nacional (OCN) de INTERPOL y SIRENE, se reúnan en ese punto central. Ese mismo punto serviría como centro nacional para la información a los servicios operativos en materia de legislación, jurisdicción y procedimientos nacionales, materia que resulta siempre de gran ayuda para la canalización adecuada de la cooperación internacional.

Uno de los capítulos del plan de acción, relativo a la delincuencia organizada y el dinero, contempla la necesidad de establecer un sistema de intercambio de información a escala europea, sobre casos en los que haya sospecha de blanqueo

²⁰ Plan de Acción para luchar contra la delincuencia organizada, recomendación 19.

de dinero, medida que está relacionada con la orientación política, ya citada, relativa a la participación de Europol en este ámbito.

TRATADO DE AMSTERDAM.

El Tratado de Ámsterdam²¹, firmado en dicha localidad de Países Bajos el día 2 de octubre de 1997, mantuvo de manera destacada la importancia del intercambio de información, como uno de los componentes básicos de la acción en común en el ámbito de la cooperación policial, para mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia.

Pero el mayor avance conseguido por el Tratado, fue la integración del acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea mediante un Protocolo anexo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

El protocolo autoriza a los Estados signatarios de los acuerdos de Schengen a establecer una cooperación reforzada para la aplicación de tales acuerdos, llevando a cabo dicha cooperación en el marco institucional y jurídico de la Unión Europea.

Mediante esta decisión, se consigue el importante paso de incorporar al conjunto de instrumentos de cooperación policial de la Unión Europea, el Sistema de Información de Schengen (SIS), cuya utilidad es fundamental en el terreno que nos ocupa del intercambio de información. De este modo veía la luz un Sistema de Información Europeo, aún cuando su origen fuera distinto al aconsejado en años anteriores por los expertos.

PLAN DE ACCIÓN DE VIENA.

El Consejo en su sesión Justicia y Asuntos de Interior del día 3 de diciembre de 1998, adoptó el Plan de acción del Consejo y de la Comisión sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Ámsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia²², denominado Plan de Acción de Viena. El Plan obedecía a una solicitud formulada por el Consejo Europeo de Cardiff durante su reunión de los días 15 y 16 de junio de 1998²³.

En el plan de acción se establecían una serie de medidas para ser adoptadas en distintos plazos, una vez entrara en vigor el Tratado de Ámsterdam. En particular se referían a:

- Realización de un estudio de viabilidad para establecer en Europol una base de datos de investigaciones en curso, con objeto de evitar cualquier solapamiento entre investigaciones realizadas por distintas autoridades.
- En la lucha contra el terrorismo, reforzar el intercambio de información, en particular a través de Europol.
- Debe asegurarse la armonización de los parámetros analíticos con objeto de que puedan compararse los datos recogidos.

²¹ DO C 340 de 10.11.1997, p. 173/306

²² DO C 19 23.01.1999 p.1

²³ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/54316.pdf

- En cooperación aduanera, destaca la implementación del Sistema de Información Aduanero²⁴.
- Establecimiento de un sistema para el intercambio de información y el análisis en blanqueo de capitales.
- Facilitar el acceso de Europol al Sistema de Información Aduanero.
- Estudiar la posibilidad de desarrollar un sistema de intercambio electrónico de huellas dactilares entre los Estados miembros.
- Organizar la recogida, almacenamiento, procesamiento, análisis e intercambio de información relevante, incluida la información poseída por los servicios policiales contenida en informes sobre transacciones sospechosas, en particular a través de Europol.

CONSEJO EUROPEO DE TAMPERE.

Los días 15 y 16 de octubre de 1999, en la localidad finlandesa de Tampere, el Consejo Europeo²⁵ celebró una sesión especial basándose en su resuelta actitud para que la Unión se convierta en un espacio de libertad, seguridad y justicia, utilizando plenamente las posibilidades que ofrecía el Tratado de Ámsterdam.

Se trataba de enfrentar el desafío que el Tratado había recogido, de garantizar que la libertad de los ciudadanos europeos, que entre otras facetas incluye el derecho a circular libremente por toda la Unión, pudiera disfrutarse en condiciones de seguridad y justicia asequibles para todos. Para ello, el Consejo Europeo invitaba al Consejo y a la Comisión a promover la aplicación plena e inmediata del Tratado de Ámsterdam sobre la base del Plan de Acción de Viena, citado en el apartado anterior.

El Consejo Europeo pidió igualmente el establecimiento de una Unidad operativa europea de jefes de policía²⁶, con objeto, entre otros, de intercambiar información sobre las tendencias de la delincuencia transfronteriza. Con el tiempo, la Unidad ha creado un nivel operativo²⁷ con base de apoyo en Europol, a través del cual se ha materializado un cierto intercambio de información de carácter operativo.

Se insiste igualmente en las conclusiones del Consejo Europeo en el refuerzo de Europol mediante la recepción de datos operativos procedentes de los Estados miembros.

Uno de los elementos que deben conformar la política diseñada en Tampere, consiste en una acción especial contra el blanqueo de capitales, estableciendo la necesidad de acelerar el intercambio de información entre las unidades de información financiera existentes (UIF)²⁸, con respecto a las transacciones sospechosas. Se determina igualmente, que estas UIF, deben tener derecho, bajo

²⁴ BOE 268 de 08.11.2000 p. 38881

²⁵ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/00200-r1.es9.htm

²⁶ Conocida como Task Force de Jefes de Policía, que se reúne como uno de los formatos del Comité del Artículo 36.

²⁷ COSPOL (Comprehensive Operational and Strategic planning for the POLice)

²⁸ En España el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales (SEPBLAC)

control judicial, a recibir información, cuando dicha información resulte necesaria para investigar el blanqueo de capitales.

COOPERACIÓN ENTRE UNIDADES DE INFORMACIÓN FINANCIERA.

El Consejo, adoptó el 17 de octubre de 2000, una Decisión, 2000/642/JAI, relativa a las disposiciones de cooperación entre las unidades de información financiera (UIF) de los Estados miembros, para el intercambio de información.²⁹

El texto legal, establece que los Estados miembros deben velar para que las UIF, intercambien toda la información disponible, pertinente para el tratamiento o el análisis de la información, o la investigación. Y esa información, relativa tanto a las operaciones financieras relacionadas con el blanqueo de capitales, como sobre las personas físicas o jurídicas implicadas. Utilizan para el intercambio una red segura denominada FIUNET.

La UIF requerida debe facilitar toda la información financiera o policial existente, sin necesidad de escrito oficial de requerimiento. Pudiéndose negar dicha información si fuera perjudicial para una investigación penal en curso, fuera desproporcionada respecto a intereses legítimos de las personas de que se trate, o contraria a los principios fundamentales del Derecho nacional.

La Unidad remitente podrá imponer restricciones y condiciones al uso de la información para fines distintos de la lucha contra el blanqueo de capitales, pero no podrá negar el consentimiento para su utilización en un proceso penal, salvo imposiciones de la legislación nacional o se diera alguna de las causas citadas en el párrafo anterior.

SISTEMAS DE INFORMACIÓN DEL TERCER PILAR.

El Comité del artículo treinta y seis (CATS), recomendó en noviembre de 2002 la creación de un grupo de expertos, con el fin de realizar un inventario y evaluar los Sistemas de Información existentes o previstos, en las áreas de aplicación de la ley y de la cooperación judicial, con el fin de identificar posibles lagunas o solapamientos. El grupo emitió su informe³⁰ y en el mismo formulaba distintas recomendaciones, como solución a largo plazo para los sistemas necesarios, barajando tres diferentes opciones:

- Mezclar los sistemas existentes en un único Sistema de Información de la Unión, que evolucione para abarcar todas las necesidades de futuro.
- Mantener los sistemas independientes, permitiendo la creación de nuevos sistemas en caso necesario.
- Investigar e implementar la armonización de los formatos de datos y las reglas de acceso a los distintos sistemas, permitiendo a los actuales evolucionar para conseguir una mayor interoperabilidad entre ellos.

²⁹ DOCE L 271 de 24.10.2002 p. 4

³⁰ 8857/03 JAI 118 de 6 de mayo de 2003

Se pedía igualmente un estudio detallado de las tres opciones, con el fin de establecer las implicaciones técnicas, legales y financieras de cada una. Los representantes de las organizaciones responsables de los distintos sistemas deberían reunirse de manera regular, con objeto de identificar problemas e intercambiar mejores prácticas.

Hasta el momento se desconoce que se haya avanzado en la dirección propuesta por el informe.

MEJORA DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN.

En junio de 2004, la Comisión de las Comunidades Europeas, lanzó una comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo, sobre la mejora del acceso a la información por parte de las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de la ley.³¹

Dicha Comunicación, forma parte de la respuesta aportada por la Comisión a la invitación realizada por el Consejo Europeo, en el marco de la Declaración sobre la lucha contra el terrorismo,³² a presentar propuestas en relación con el intercambio de información personal y el uso de los datos de pasajeros en la lucha contra el terrorismo³³. En la misma declaración, el Consejo Europeo da instrucciones al Consejo para que estudie medidas legislativas con el fin de simplificar el intercambio de información e inteligencia entre las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de la ley³⁴ en los Estados miembros.

La Comisión, analiza el estado de situación relativo al intercambio de información y trata de establecer los elementos esenciales para lograr que aquella circule libremente y de una manera más estructurada. En sus primeras reflexiones, reconoce que la compartimentación de la información y la falta de una política clara de canales de información, obstaculizan ese libre intercambio.

Una de las principales aportaciones del estudio realizado, es la introducción a escala comunitaria de un sistema represivo basado en la Inteligencia, concepto que debe ser tratado con mayor profundidad.

Debe igualmente aumentar la confianza entre los servicios represivos, a través de una política de información común, cuya creación es el objetivo último de la Comunicación, que, a través del establecimiento de condiciones idénticas de acceso a los datos, permita la eliminación de obstáculos para el intercambio de información e Inteligencia. Se pretende también, que el establecimiento de la política de información, fomente la producción y el uso a escala europea de una Inteligencia criminal de alta calidad, como instrumento eficazísimo para la lucha contra la delincuencia.

³¹ COM (2004) 429 final, de 16.06.2004

³² Consejo Europeo de 25 de marzo de 2004 (7906/04)

³³ Sobre este asunto la Comisión había publicado la COM (2003) 826 final, sobre la transferencia de datos de los registros de nombre de los pasajeros (PNR).

³⁴ Expresión no habitual en español, procedente de la traducción de la denominación inglesa Law Enforcement Agencies

Como destinatarios de las ideas propuestas en el documento, se incluyen, no sólo las autoridades policiales, sino las aduaneras, las Unidades de Inteligencia Financiera, las autoridades judiciales y fiscales y demás organismos que participen en cuantas acciones se extienden desde la detección precoz de las amenazas a la seguridad, hasta la condena y castigo de los culpables.

Como ya se ha mencionado, el objetivo estratégico principal de la Comunicación es la creación de una política europea de información, que incluya medidas de acceso a la información, aún aquella recogida con fines no represivos³⁵, establecer formatos acordados de la información y usar métodos equivalentes para el análisis, a partir de normas mínimas para los sistemas nacionales, que permitan realizar evaluaciones de amenaza compatibles a escala europea.

La política de información debe tener entre sus objetivos fundamentales, la libre circulación de la información entre los servicios competentes, para ello introduce el denominado “principio de acceso equivalente”³⁶, que permita a los servicios el acceso a datos y bases de otros Estados, en condiciones comparables a las de los servicios nacionales competentes. Este principio, reconoce que las autoridades represivas actúan legalmente cuando acceden a datos o bases de datos, en el ejercicio de sus tareas y dentro de los límites establecidos por las normas comunes sobre protección y seguridad de datos.

Atendiendo a la invitación del Consejo Europeo, sobre propuestas que mejoren la compatibilidad de las bases de datos europeas³⁷, la Comisión considera que la única opción viable en el futuro será la creación de sistemas europeos compatibles e interconectados, como materialización de un arquitectura informática que integre interconexiones nacionales, europeas e internacionales.

Otro de los objetivos fundamentales de la política de información es la consecución de un sistema represivo basado en la Inteligencia, estableciendo un Modelo Europeo de Inteligencia que permitiría entre otras ventajas, la sincronización de las evaluaciones de las amenazas. Se trata en suma, de poner la información precisa a disposición de una red de Inteligencia de primera magnitud a escala de la Unión.

Finalmente, el tercer objetivo base de la política de información, será la creación de un clima de confianza entre todas las partes interesadas, que permita adoptar las medidas necesarias para la creación de un espacio común de represión del crimen en la Unión Europea, a partir de la compatibilidad de los sistemas nacionales de Inteligencia.

EL PROGRAMA DE LA HAYA.

El Programa de La Haya³⁸, adoptado por el Consejo Europeo de Bruselas de los días 4 y 5 de noviembre de 2004, viene a sustituir al Programa aprobado en

³⁵ Se materializará posteriormente en la denominada Directiva de retención de datos.

³⁶ Este principio se articulará posteriormente en el Programa de La Haya bajo el nombre de “Principio de disponibilidad”.

³⁷ SISII, VIS y EURODAC

³⁸ DOCE C 53 de 3.3.2005 p.1

Tampere cinco años atrás, toma como base los logros alcanzados por aquél y pretende hacer frente a los nuevos desafíos que la Unión deba afrontar.

El Programa establece distintas consideraciones específicas y en el correspondiente a la consolidación de la seguridad, desarrolla en primer lugar un epígrafe dedicado a la mejora del intercambio de información, partiendo del convencimiento de la necesidad de que para ello, es preciso innovar planteamientos anteriores.³⁹

La voluntad política del Consejo Europeo, establece que a partir del 1 de enero de 2008, el intercambio de información deberá regirse por el principio de disponibilidad.⁴⁰ Este principio debería convertirse en un importante punto de inflexión para la cooperación policial en la Unión Europea.

Se establece igualmente que los métodos de intercambio de información deberán hacer pleno uso de las nuevas tecnologías, adaptándose a cada tipo de información. Recomienda, en el caso procedente, el acceso recíproco a las bases de datos nacionales o la interoperabilidad de las mismas. Se pide igualmente el acceso directo, incluido Europol, a las bases de datos centrales en la UE.

El recurso a nuevas bases de datos europeas centralizadas sólo deberá utilizarse si los estudios que se realicen sobre las mismas demuestran su valor añadido.

Entre las medidas destinadas a la mejora de la cooperación policial, figura el hecho de instar a los Estados miembros para que capaciten a Europol para el desempeño de un papel clave en la lucha contra las formas graves de delincuencia y ello a través de, entre otras medidas, la puesta a disposición de Europol de cuanta información de alta calidad necesite, con suficiente antelación. Europol deberá ayudar a los Estados miembros a mejorar la calidad de sus datos policiales y poner en funcionamiento sin demora su sistema de información.

PLAN DE ACCIÓN DEL PROGRAMA DE LA HAYA.

En el año 2005, el Consejo y la Comisión adoptaron el Plan de Acción por el que se aplica el Programa de la Haya sobre refuerzo de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea.⁴¹

El Plan de Acción, contiene una detallada lista de acciones encaminadas a la materialización del Programa y, en el campo del que se ocupa este artículo, procede destacar las siguientes:

- Comunicación de la Comisión sobre la mejora de las sinergias entre SIS II, VIS y Eurodac.⁴²

³⁹ El Consejo Europeo está convencido de que la consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia requiere un planteamiento innovador del intercambio transfronterizo de información policial. No debe bastar el mero hecho de que la información cruza las fronteras.

⁴⁰ En todo el territorio de la Unión, un funcionario de policía de un Estado miembro que necesite información para llevar a cabo sus obligaciones pueda obtenerla de otro Estado miembro y que el organismo policial del otro Estado miembro que posea dicha información la facilitará para el propósito indicado, teniendo en cuenta el requisito de las investigaciones en curso en dicho Estado.

⁴¹ DOCE C 198 de 12.08.2005 p. 1

- Propuesta sobre la instauración de un principio de disponibilidad de la información pertinente a efectos policiales.⁴³
- Adopción de una propuesta de Decisión marco sobre simplificación e intercambio de información e inteligencia entre los cuerpos de seguridad de los Estados miembros de la UE.⁴⁴
- Propuesta sobre el acceso de los cuerpos de seguridad al Sistema de Información de Visados.⁴⁵
- Desarrollo del sistema de información de Europol.
- Desarrollo de vínculos entre SIS II y el sistema de información de Europol.⁴⁶
- Aplicación del principio de disponibilidad en los siguientes ámbitos:
 - ADN
 - Huellas dactilares
 - Balística
 - Números telefónicos
 - Matriculación de vehículos⁴⁷
 - Registros civiles
- Propuesta sobre una arquitectura comunitaria general de las bases de datos forenses/policiales.
- Definición de una política coherente de desarrollo de tecnologías que ayuden a recoger, almacenar, procesar, analizar e intercambiar información.

TRATADO DE PRÜM.

El 27 de mayo de 2005, en la localidad alemana de Prüm, España firmó junto con Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Luxemburgo y Países Bajos el Convenio relativo a la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la migración ilegal.⁴⁸

Lo que impulsó a los firmantes de este Tratado fue el deseo de asumir un papel pionero en la consecución del máximo nivel posible de cooperación en el ámbito europeo, en particular mediante el intercambio de información. Era también deseo de los participantes, incorporar el régimen establecido por el Tratado al marco jurídico de la Unión Europea,⁴⁹ precisamente para conseguir mejorar en el conjunto, aquél intercambio. Completaba además lo establecido por el Tratado, la disponibilidad a formalizar cuantos acuerdos fueran necesarios, para posibilitar la consulta automatizada de las bases de datos que fueran pertinentes para profundizar la cooperación transfronteriza.

⁴² COM (2005) 597

⁴³ 13413/05 conteniendo la propuesta COM (2005) 490 final.

⁴⁴ Conocida como iniciativa sueca y que vería la luz en 2006. Ver epígrafe posterior sobre este tema.

⁴⁵ Materializada en la Decisión 2008/633/JAI del Consejo de 23 de junio de 2008 (DOCE L 218 de 13.8.2008 p. 129)

⁴⁶ En la actualidad, Europol dispone de acceso, exclusivamente en modalidad consulta, al SIS de primera generación.

⁴⁷ La información relativa a ADN, huellas digitales y matriculación de vehículos se ha materializado posteriormente a través de la denominada Decisión Prüm tratada en el epígrafe correspondiente.

⁴⁸ Ratificado por España con fecha 18.07.06, BOE 307 de 25.12.2006 p. 45524

⁴⁹ Artículo 1 (4): Como máximo tres años después de la entrada en vigor del presente tratado, se pondrá en marcha una iniciativa para trasladar las disposiciones del mismo al marco jurídico de la Unión Europea...

Aún cuando el Tratado de Prüm alberga diferentes formas de cooperación policial, dedicaremos este epígrafe únicamente a aquellos aspectos relacionados con el objeto del artículo.

INTERCAMBIO DE DATOS DE ADN.

Hay un compromiso de los firmantes, para crear y mantener ficheros nacionales de análisis del ADN para los fines de la persecución de los delitos. Dichos ficheros deberán disponer de índices de referencia relativos a su contenido, de tal modo que en los índices no figuren datos que permitan identificar a las personas concernidas. Deberán reconocerse igualmente aquellos que corresponden a huellas abiertas, denominando así a los que no pueden atribuirse a persona alguna.

Cada Parte deberá designar un punto de contacto nacional al que las demás Partes deberán permitir acceso a los índices de referencia, incluyendo la consulta automatizada, con objeto de comparar perfiles de ADN. Esta consulta únicamente puede realizarse para casos concretos y aplicando la legislación nacional de quien consulta. Los perfiles de ADN de las huellas abiertas, serán comparados de manera automatizada con aquellos contenidos en los índices de referencia.

Una vez realizada la comparación de los perfiles, si existiera alguna concordancia, los datos personales y demás informaciones disponibles relativas al perfil identificado, serán transmitidos aplicando las normas legales del Estado titular del fichero. Las modalidades de este intercambio se establecieron en un acuerdo de ejecución. En caso necesario y aplicando la legislación vigente en cada Estado, se contempla la obligatoriedad de prestar asistencia para la obtención y el análisis de material genético molecular de una persona determinada si una de las Partes lo requiere, respetando las formalidades establecidas.

DATOS DACTILOSCÓPICOS.

En el caso de datos dactiloscópicos, los Estados miembros del Tratado, deberán disponer de índices de referencia de los datos contenidos en los sistemas automatizados nacionales de identificación dactiloscópica, creados para los fines de la prevención y persecución de los delitos. En esos índices no podrán existir datos identificativos de la persona a quien pertenezcan y, al igual que en el caso anterior, las huellas abiertas deberán poder ser reconocidas como tales en el fichero de índices.

Las prerrogativas de acceso de los puntos de contacto son idénticas y con las mismas limitaciones ya mencionadas en lo relativo a los perfiles de ADN. Otro tanto cabe decir respecto a la transmisión de informaciones correspondientes a las huellas que hubieran concordado.

REGISTROS DE MATRICULACIÓN DE VEHÍCULOS.

En este apartado, se añade a los fines de prevención y persecución de delitos, la persecución de infracciones, siempre que sean competencia de los tribunales o de las fiscalías en el territorio del Estado que realiza la consulta, y la prevención de amenazas para la seguridad y el orden público. Para estos fines, los firmantes del Tratado, tendrán acceso a los datos de los vehículos, así como de sus propietarios o usuarios⁵⁰.

La consulta está sometida a una limitación, de tal forma que solo podrá efectuarse utilizando un número completo de identificación de un vehículo o una matrícula completa. Rigen las mismas prescripciones en cuanto a formalidades de transmisión y legislación aplicable, que en los dos casos anteriores.

TRANSMISIÓN DE INFORMACIÓN EN OTROS CASOS.

Se establece en el Tratado que las Partes, tanto previa petición como a iniciativa propia transmitirán, aplicando su derecho nacional, cuanta información sea necesaria para los fines de prevención de los delitos y la prevención de amenazas para la seguridad y el orden públicos en relación con grandes eventos de alcance transfronterizo, en particular en el ámbito del deporte o de las reuniones del Consejo Europeo. En el caso de que se trate de datos personales, la transmisión se realizará si existen condenas firmes u otras circunstancias que justifiquen la presunción de que tales personas van a cometer un delito o suponen una amenaza.

En este caso, los datos solo podrán ser tratados para el fin que se cita y para el evento concreto de que se trate, suprimiéndose de inmediato una vez se hayan superado aquellos fines.

Cuando la amenaza que se trate de prevenir sea la de un atentado terrorista, los datos podrán intercambiarse si determinados hechos justifican la presunción de que las personas a quienes se refieren dichos datos pueden cometer los delitos a que se refiere la Decisión Marco del Consejo de la Unión Europea para la lucha contra el terrorismo.⁵¹

ACUERDO DE EJECUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL.

Para dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en el artículo 44 del Tratado, las Partes firmantes del mismo, formalizaron un Acuerdo de ejecución administrativo y técnico, que fue firmado en Bruselas el día 5 de diciembre de 2006. En el mismo

⁵⁰ Elemento clave de este intercambio es el sistema EUCARIS: EUROpean CAR and driving Information System, creado a principios de los años 90 entre distintos países europeos, basado en un Tratado y que permite compartir la estructura y los programas de gestión de las bases de datos de vehículos y conductores a través de un sistema de red. Están conectados a la misma 16 Estados. www.eucaris.net

⁵¹ El Tratado cita la Decisión Marco 2002/475/JAI, de 13 de junio de 2002, modificada por la Decisión Marco 2008/919/JAI, de 28 de noviembre de 2008 (DO L 330 de 9.12.2008 p. 21)

se establecen definiciones, datos relativos a los perfiles a comparar, así como las reglas aplicables a la consulta y transmisión de datos.

En la actualidad, el Tratado ha entrado en vigor para 14 Estados miembros de la Unión Europea.

IMPLEMENTACIÓN DEL PRINCIPIO DE DISPONIBILIDAD.

La Presidencia presentó al Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior, durante su sesión del 14 de abril de 2005, un informe⁵² sobre como enfocar la aplicación del principio de disponibilidad.

El Consejo, acordó realizar un tratamiento gradual al acceso de los seis tipos de información propuestos:

- ADN
- Huellas
- Balística
- Registro de vehículos
- Números de teléfono (privados y públicos)
- Datos mínimos para la identificación de personas.

No se trata de una lista cerrada, mostrando el Consejo su voluntad de que pudiera ser complementada por otros tipos de información en el futuro. Pidió además al CATS, que estudiara de entre las distintas modalidades de acceso a la información transfronteriza cuales eran aplicables a cada tipo de información de las citadas. Son las siguientes:

- Acceso indirecto bajo demanda.
- Acceso directo a las bases de datos de otro Estado miembro.
- Acceso indirecto a la información de otro Estado miembro a través de un índice central, utilizando un procedimiento hit no hit.
- Creación o extensión del uso de las bases de datos centrales europeas e internacionales.
- Reforzar el acceso de la policía a los datos hechos públicos por otras autoridades de aplicación de la ley.

Pidió igualmente el Consejo, que le fuera presentado un informe sobre esas modalidades de acceso en diciembre del mismo año 2005, así como sobre la interoperabilidad de las bases de datos de la UE. Debería también examinarse como optimizar el uso de las bases europeas existentes,⁵³ y explorarse la posibilidad del uso de otras bases existentes en el área de Justicia, Libertad y Seguridad⁵⁴ para fines de las fuerzas de seguridad.

⁵² 7641/2/05 REV2 de 5 de abril de 2005

⁵³ Sistema de Información de Europol, Sistema de Información Aduanero y Sistema de Información de Schengen

⁵⁴ EURODAC y VIS

Para realizar el informe solicitado por el Consejo, se constituyó un Grupo de Amigos de la Presidencia que lo presentó a los correspondientes grupos de trabajo y fue elevado para que tomara nota del mismo, al Consejo JAI de los días 1 y 2 de diciembre de 2005.

En el informe⁵⁵ se destacan algunos avances ya realizados, como la presentación del proyecto de Decisión Marco sobre la simplificación del intercambio de información entre fuerzas de seguridad o el Tratado de Prüm ya firmado en aquél momento por siete Estados miembros. El estudio, cuyo detalle y profundidad desborda la finalidad de estas páginas, analiza los pros y los contras, de cada una de las vías de intercambio sugeridas para cada una de las modalidades de información detalladas anteriormente.

A modo de conclusiones dirigidas hacia el diseño de una estrategia coherente, el grupo estableció lo siguiente:

- Para los datos de ADN, huellas, registro de vehículos y balística recomendaba las búsquedas a través de una red de interconexión.
- Los datos correspondientes a números de teléfono, otros datos de comunicaciones y datos mínimos procedentes de los registros civiles para la identificación de personas, acceso indirecto previa petición a través de los canales de comunicación existentes.
- Necesidad de coordinar todas las iniciativas en marcha para asegurar su compatibilidad y evitar duplicación de esfuerzos.
- Realizar la catalogación de las bases de datos y otros bancos de conocimiento existentes, los tipos de datos almacenados, los períodos de retención y regímenes de acceso.
- Proceder a la evaluación sobre las posibles interconexiones e interoperabilidades de los sistemas existentes, con el fin de asegurar que sus capacidades se explotan al máximo evitando solapamientos y duplicidades.
- Llevar a cabo una política coherente de desarrollo en tecnologías de la información (IT).

LA INICIATIVA SUECA.

Se conoce bajo el nombre de iniciativa sueca a la Decisión Marco 2006/960/JAI 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 Unión Europea.⁵⁶

Aún cuando no se cite expresamente, en opinión del autor, esta Decisión Marco, puede considerarse como la primera aplicación concreta del principio de disponibilidad que consagrara el Programa de La Haya. El arraigo político de la iniciativa se sitúa en la Declaración sobre la lucha contra el terrorismo, adoptada por el Consejo Europeo en marzo de 2004, ya citada en distintos apartados.

⁵⁵ 13558/1/05 de 10 de noviembre de 2005

⁵⁶ DO L 386 de 29.12.2006 p. 89

En sus considerandos, se deja claramente establecida cual es la importancia del intercambio de información y el hecho de que este intercambio se realice de manera oportuna y en las distintas fases de la investigación, desde la fase de recogida de inteligencia criminal, hasta la fase de investigación criminal propiamente dicha.

Destaca también la necesidad de que la obtención de información e inteligencia en los Estados miembros, se plantee de manera horizontal, y no en función de las diferencias entre formas de delincuencia, ni en función del reparto de competencias entre autoridades policiales y judiciales.

Reconoce igualmente que en el momento de adoptar la disposición, los procedimientos formales, las estructuras administrativas y los obstáculos jurídicos establecidos en la legislación de los Estados miembros limitaban gravemente el intercambio rápido y eficaz de información e inteligencia.

Como fruto del adecuado diagnóstico realizado, se plantea la iniciativa como un instrumento jurídicamente vinculante que, en cualquier caso, no debe perjudicar a aquellos ya existentes o futuros que puedan tener mayor alcance en la cooperación que se trata de regular. Supone un paso más que lo establecido por el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, cuyas disposiciones en materia de intercambio de información, contenidas en sus artículos 39 y 46, deroga.

Se destacan a continuación los aspectos más importantes de la Decisión Marco:

- Es aplicable tanto para investigaciones criminales como para operaciones de inteligencia criminal, entendiendo por estas últimas aquellas actividades que se realizan previamente a la investigación criminal, para establecer si se han cometido actos delictivos concretos, o se pueden cometer en el futuro.
- Para utilizar los datos intercambiados como prueba ante una autoridad judicial, deberá obtenerse el consentimiento del Estado facilitador, a menos que este haya accedido a ello en el momento de la transmisión.
- No se impone obligación alguna de obtener la información⁵⁷ mediante medidas coercitivas, definidas de conformidad con la legislación nacional⁵⁸. Y si ésta lo permite, puede facilitarse la que hubiera sido obtenida anteriormente aplicando aquél tipo de medidas.
- No se impondrán condiciones más estrictas para el intercambio de información, que las aplicables a escala nacional y en el caso de que por aplicación del derecho nacional, fuera necesario recabar la autorización de una autoridad judicial nacional, esta aplicará los mismos criterios que si se tratara de un asunto interno.
- Cuando se trate de solicitudes urgentes en relación con los delitos a los que es de aplicación lo dispuesto en la Orden Europea de Detención⁵⁹, deberán responderse en el plazo de ocho horas, si la información se encuentra en una base de datos accesible directamente por un servicio de seguridad y, en caso

⁵⁷ En el texto legal se hace mención tanto a información como a inteligencia, habiendo obviado la repetición de ambos términos, al considerar ambos incluidos en el término genérico de información.

⁵⁸ Es uno de los puntos de más difícil interpretación en esta disposición, ya que el término medida coercitiva, no tiene en general una definición clara en las legislaciones de los Estados miembros.

⁵⁹ Delitos enumerados en el artículo 2, apartado 2, de la DM 2002/584/JAI, transpuesta en el caso español por la ley 3/2003 de 14 de marzo, BOE 65 de 17.03.03 p. 10244.

de no poder respetar el plazo, deberán comunicarse los motivos y hacerlo en cualquier caso en el margen de tres días, si se tratara de una carga de trabajo desproporcionada para el servicio requerido. Si este tipo de solicitudes no fueran urgentes, deberán responderse en el plazo de una semana, siendo aplicable igualmente lo establecido respecto a la comunicación de los motivos de no atención.

- En cualquier otro caso el plazo de respuesta se amplía a 14 días.
- Cada petición deberá basarse en la existencia de razones de hecho que hagan creer que el Estado requerido dispone de información pertinente para la prevención o investigación del delito de que se trate.
- El intercambio se realizará a través de cualquiera de los canales de cooperación policial internacional existentes⁶⁰, utilizando la lengua propia de dicho cauce.
- Se intercambiará la misma información con Europol y Eurojust si la actividad delictiva a que se refiere entra en sus respectivas competencias.
- Se establece una lista tasada de motivos por los que se puede denegar la información solicitada: el perjuicio a intereses esenciales para la seguridad nacional del Estado requerido, la posibilidad de comprometer el éxito de una investigación en curso o la seguridad de las personas, el hecho de que lo solicitado fuera claramente desproporcionado o irrelevante para el fin perseguido o, finalmente, cuando haga referencia a un delito castigado con pena igual o inferior a un año en la legislación del Estado requerido.
- En cualquier caso se denegará la información si la autoridad judicial competente no autoriza el acceso o el intercambio de información.
- Se anexan a la Decisión Marco dos formularios correspondientes a la solicitud de información y a la remisión de la misma.⁶¹

El Consejo de Ministros del pasado 22 de mayo de 2009, trató el informe presentado por el Ministerio del Interior sobre el Anteproyecto de ley de transposición a la legislación española de esta Decisión Marco, encontrándose en fase de informe de las instancias competentes⁶².

INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN CON EUROPOL Y ENTRE ESTADOS MIEMBROS.

En junio de 2002, el Grupo Multidisciplinar sobre la Delincuencia Organizada (GMD), decidió en base a la Acción Común de 5 de diciembre de 1997⁶³, dedicar la tercera

⁶⁰ Sin perjuicio de no ser una mención exhaustiva, cabe citar: SIRENE, Unidades Nacionales de Europol, Oficinas Centrales Nacionales de Interpol, Centros de Cooperación Policial y Aduanera y Oficiales de Enlace.

⁶¹ En los distintos debates que sobre el seguimiento de la aplicación de la Decisión Marco se han celebrado en el Grupo Ad Hoc sobre Intercambio de Información, se ha apreciado la existencia de división de opiniones acerca de la obligatoriedad o no de tales formularios, unido a la complejidad de los mismos señalada por usuarios de la mayoría de los Estados miembros. En principio la utilización del término “que utilizará”, tanto el Estado miembro requirente como el Estado miembro requerido, para encabezar los formularios B y A respectivamente, parecen indicar el carácter obligatorio de los mismos. Durante la Presidencia de la República Checa, en el primer semestre de 2009, se ha trabajado en un modelo de formulario simplificado que pudiera gozar de mayor aceptación.

⁶² Consejo General del Poder Judicial, Agencia Española de Protección de Datos y Consejo de Estado.

⁶³ Por la que se establece un mecanismo de evaluación de la aplicación y ejecución a escala nacional de los compromisos internacionales en materia de lucha contra la delincuencia organizada.

ronda de evaluaciones recíprocas al suministro de información e inteligencia a Europol y el intercambio de información e inteligencia entre Estados miembros. El Consejo JAI de los días 6 y 7 de diciembre de 2007, tomó nota del informe final sobre las visitas de evaluación⁶⁴ y pidió a los Estados miembros que informaran a más tardar a finales de 2008 de la forma en que habían dado cumplimiento a las recomendaciones formuladas por los especialistas⁶⁵.

Ya se ha destacado en distintas partes de este trabajo tanto la importancia del intercambio de información entre Estados miembros, como de éstos con Europol, en base a distintas disposiciones del ámbito JAI y del hasta la fecha vigente Convenio de Europol, por lo que vamos a destacar únicamente aquellos aspectos del informe de evaluación, relevantes para el análisis que sobre el intercambio de información estamos realizando. Limitaremos igualmente los comentarios a aquellos aspectos de carácter general, aplicables a todos o a la mayoría de Estados miembros, sin mencionar características o deficiencias particulares. La mayoría de los comentarios se han extraído casi literalmente del informe.

Se detectaron dificultades para la alimentación del Sistema de Información de Europol, especialmente en lo que se refiere a la extracción automática de datos, debido principalmente a la diversidad de bases de datos nacionales, generalmente no compatibles y no compartidas por distintos cuerpos de seguridad.

No se da de forma común el intercambio de datos entre aduanas y policía, citando en particular a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF). Ha aumentado el número de bases de datos existentes⁶⁶ de manera considerable, sin que se haya establecido ningún tipo de uso compartido.

Todos los Estados miembros sin excepción deben seguir reforzando sus estructuras de cooperación internacional, para asegurarse de la no existencia de estructuras ni iniciativas de cooperación paralelas, que puedan impedir una verificación y un tratamiento adecuados de la información necesaria para potenciar la cooperación internacional.

El informe considera demostrado que urge mejorar la cooperación en materia de lucha contra la delincuencia financiera, por ejemplo, estrechando la cooperación entre las unidades de investigación financiera, las autoridades policiales y aduaneras y los servicios de inteligencia.

Los Estados miembros deben examinar la posibilidad de disponer de una estructura permanente de cooperación entre las autoridades competentes (policía, aduanas, guardias fronterizos, etc.) con vistas a la actuación conjunta basada en un modelo de inteligencia compartida.

Para los países con varias fuerzas de policía, fomentar la creación de un sistema integrado que permita que todas las fuerzas de policía del país tengan acceso a diversas bases de datos, por lo menos con un sistema de resultados positivos o negativos (hit no hit).

⁶⁴ Documento 13321/3/07

⁶⁵ No se tiene conocimiento en la fecha actual de la presentación de tales informes.

⁶⁶ Sistema de Información Aduanero (SIA) y FIDE, base de datos de seguimiento de investigaciones aduaneras.

Permitir que todos los agentes de policía responsables de la lucha contra la delincuencia internacional, tengan acceso desde un mismo terminal informático a todas las bases de datos pertinentes, creadas por todos los servicios de policía.

Estudiar la forma de vincular más estrechamente entre sí a los servicios policiales, aduaneros y de inmigración, para que intercambien información de forma más eficaz en beneficio de la cooperación,

Adoptar una medida que permita a todas las autoridades nacionales de las fuerzas de seguridad recurrir conjuntamente a los funcionarios de enlace.

Para los países con una gran variedad de autoridades competentes, fomentar, en la medida de lo posible, la presencia de los diversos organismos en los puntos centrales de cooperación internacional.

Desarrollar el concepto de funciones de policía basadas en la inteligencia, para elaborar medidas represivas y preventivas basándose en los productos analizados.

Fomentar funciones de sinergia para ayudar a los analistas a seguir en contacto con los investigadores, para que los primeros puedan producir productos más adecuados para las investigaciones de los segundos.

Considerar la posibilidad de que Europol sea el punto central de intercambio de información en la UE.

Utilizar el canal de Europol de forma más sistemática, siempre que dos o más Estados miembros puedan verse afectados por la gran delincuencia organizada.

Los Estados miembros deben comprometerse a enviar a Europol tanta información de calidad, perteneciente al ámbito de competencias de Europol como puedan.

Dar por parte de los Estados miembros, instrucciones escritas específicas para animar a las autoridades competentes a mejorar el uso de los recursos y servicios facilitados por Europol.

Poner a punto los sistemas nacionales con los que se introducirán los datos en las bases de datos del Sistema de Información de Europol.

INTERCAMBIO DE ANTECEDENTES POLICIALES.

Durante la presidencia alemana del Consejo de la Unión Europea, en el primer semestre de 2007, el Grupo Operativo de Directores de Policía (EPCTF)⁶⁷, trató a propuesta de la presidencia, en dos de sus reuniones, la iniciativa de conectar los sistemas de antecedentes policiales a través de un sistema de índices⁶⁸

⁶⁷ European Police Chiefs Task Force

⁶⁸ En la primera propuesta se hacía referencia al mismo como Criminal Records Index System (CRIS), siendo posteriormente añadido el término Police (PCRIS), dada la posibilidad de confusión con la iniciativa del European Criminal Records Information System (ECRIS), que se ha materializado en la Decisión Marco

Alemania, dada la buena acogida que la idea había tenido entre los Directores de Policía, preparó un cuestionario para recoger información sobre la situación nacional y convocó una reunión de expertos que tuvo lugar en octubre de 2007, presentando sus resultados a la reunión de Directores de noviembre de 2007, que determinó la necesidad de realizar un estudio de viabilidad, que tuviera en cuenta los aspectos legales, técnicos y financieros de la propuesta, así como el impacto a nivel nacional.

Las delegaciones de Austria y Alemania elaboraron un documento de trabajo, conteniendo algunas consideraciones preliminares para la realización del estudio de viabilidad.

La primera opción a tomar es la del instrumento legal necesario, contemplándose tres posibilidades, la de adopción de un instrumento legal específico del Consejo, la modificación de la Decisión por la que se establece el Sistema de Información Schengen de segunda generación (SIS II),⁶⁹ o la adopción de una solución regional al margen de la UE.

El segundo paso es la definición de archivos de antecedentes policiales, contemplando la obligatoriedad de la existencia de los mismos en los Estados miembros y las características de tales archivos, con definición de los campos obligatorios y opcionales que deben contener. Es necesario igualmente contemplar la conveniencia de realizar búsquedas automáticas, tal como se realiza por aplicación del Tratado de Prüm, definiendo aquellos campos por los que puedan realizarse esas búsquedas.

La designación de un punto nacional de contacto es requisito imprescindible y deben establecerse los códigos de gestión, de tal modo que queden claras las posibilidades de utilización⁷⁰, las normas de seguridad y los requisitos de confidencialidad asociados a la información que pueda intercambiarse.

Un aspecto particularmente importante es el impacto nacional, dadas las dificultades para alinear la existencia de bases de datos, la unificación en el caso de existencia de varias de ellas, el hecho de que las bases tengan contenido de inteligencia o no, la estructura de las mismas, los poderes de los puntos de contacto o el cumplimiento de los requisitos técnicos necesarios. Este impacto variará en función del instrumento legal elegido, ya que si se opta por modificar un instrumento actual, como la base legal del SISII, las implicaciones nacionales serían totalmente diferentes.

Dadas las dificultades que este asunto plantea, el Grupo Operativo de Directores, en su reunión del 22 de octubre de 2008 decidió que, puesto que el Comité de Representantes Permanentes (Coreper), había tomado la decisión de convocar de nuevo el Grupo Ad Hoc sobre Intercambio de Información, con el mandato de tratar

2008/315/JAI del Consejo de 26 de febrero de 2009 (DO L 93 de 7.4.2009 p. 23) y en la Decisión 2009/316/JAI del Consejo de 6 de abril de 2009 (DO L 93 de 7.4.2009 p. 33).

⁶⁹ Decisión 2007/533/JAI de 12 de junio, DOUE L 205 de 07.08.2007 p. 63

⁷⁰ Particularmente importantes si se da el caso de intercambiar inteligencia policial.

todos los asuntos relativos al intercambio de información del Tercer Pilar, fuera en ese ámbito en el que se tratara esta materia⁷¹.

LA DECISIÓN PRÛM.

Se conoce con este nombre a la 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 transfronteriza⁷², adoptada con objeto de incorporar los aspectos esenciales de las disposiciones del Tratado de Prüm al ordenamiento jurídico de la Unión Europea.

Viene a ser un nuevo peldaño, junto con la ya comentada iniciativa sueca, para la mejora del intercambio de información en la Unión, aplicando el principio de disponibilidad consagrado en el Programa de La Haya, utilizando plenamente, tal como dicho Programa establece, las nuevas tecnologías.

En esta Decisión se tratan otras medidas de cooperación transfronteriza que son ajenas al intercambio de información, por lo que no van a ser objeto de comentario.

Veamos algunos puntos del contenido de la disposición:

- Establecer las condiciones y procedimientos para el intercambio automatizado de perfiles de ADN, datos dactiloscópicos y algunos datos de los registros nacionales de matriculación de vehículos (propietarios, usuarios y datos de los vehículos).
- Suministro de datos relacionados con acontecimientos de dimensión transfronteriza.
- Suministro de información con el fin de prevenir atentados terroristas.

Se acompaña esta Decisión con la Decisión 2008/616/JAI del Consejo de 23 de junio de 2008⁷³, que tiene por objeto establecer las disposiciones administrativas y técnicas para la ejecución de la primera.

Dada la coincidencia absoluta con lo ya comentado en el apartado correspondiente al Tratado de Prüm, no se reproducen en este epígrafe los comentarios de detalle. La Decisión es complementaria de la denominada iniciativa sueca ya que a través de las conexiones automatizadas de bases de datos, puede conocerse la existencia de registros referidos a las personas de que se trate en la consulta y, a continuación, utilizar las disposiciones de la Decisión Marco, para la solicitud de la información correspondiente, con objeto de ser incorporada a las investigaciones o procesos de inteligencia policial en el Estado miembro que lo necesite.

Puesto que los contenidos de gran parte del Tratado de Prüm y de esta Decisión son idénticos, el Consejo ha legislado en el sentido de determinar la preferencia de aplicación de esta Decisión en los Estados miembros afectados por ambos textos.

⁷¹ Por el momento todavía ninguna presidencia ha incluido en el orden del día de las reuniones del grupo este asunto.

⁷² DO L 210 de 06.08.2008, p. 1

⁷³ DO L 210 de 06.08.2008 p.12

Los Estados miembros tenían de plazo para adoptar las medidas necesarias hasta final de agosto de 2009 y disponen de un plazo de tres años, hasta final de agosto de 2011 para cuanto se refiere a bases de datos e intercambio automatizado de las mismas.

España inició la comparación de perfiles de ADN en junio de 2007, haciéndolo en la actualidad con Alemania, Austria, Eslovenia, Luxemburgo y Países Bajos. El número de coincidencias entre dos perfiles de países distintos, ha alcanzado una cifra próxima a los cuatro mil. Por lo que respecta al intercambio de datos de impresiones dactilares, España tiene el sistema terminado⁷⁴, encontrándose en la actualidad en fase de pruebas.

En lo relativo a datos de vehículos, el intercambio de información se inició en abril de 2008, entre Francia y España, funcionando en la actualidad con Alemania, Austria, Luxemburgo y Países Bajos. El número de consultas realizadas por España hasta la fecha supera las 25.000.

Noruega e Islandia, solicitaron durante la segunda mitad de 2008, poder aplicar algunas de las medidas establecidas en esta Decisión, principalmente en lo que se refiere al intercambio automático de datos. Esta demanda únicamente puede materializarse a través de la firma de un Acuerdo de ambos países con la Unión Europea, Acuerdo que, tras el proceso de negociación adecuado, está preparado para la firma en este último trimestre de 2009⁷⁵.

GRUPO AD HOC SOBRE EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN.

La importancia creciente que el intercambio de información tiene en el seno de la Unión Europea motivó que en el año 2006, el Coreper estableciera un grupo específico dedicado al intercambio de información.⁷⁶

El objetivo del grupo era proponer soluciones para el intercambio automatizado de datos, relativos a ADN, huellas digitales y registros de vehículos. Como ha podido verse en apartados anteriores, los objetivos del grupo fueron alcanzados por impulsos ajenos a los trabajos desarrollados en los grupos del Consejo.

La aparición en escena de la Decisión Marco conocida como iniciativa sueca y la Decisión que hemos denominado Decisión Prüm, revitalizaron la necesidad de existencia de tal grupo, por lo que el propio Coreper decidió⁷⁷ que el Grupo Ad Hoc retomara sus tareas, dedicándose a cuantas materias fueran necesarias, relativas al intercambio de información en el Tercer Pilar, iniciándolas con las correspondientes a la aplicación de las Decisiones citadas al inicio del párrafo.

El Grupo inició su nueva andadura bajo Presidencia eslovena, durante el primer semestre de 2008 y ha venido celebrando reuniones de periodicidad mensual. Se han creado tres subgrupos técnicos dependientes del mismo, encargados de tratar

⁷⁴ El sistema español de tratamiento de huellas (SAID), ha sido renovado en su totalidad en fecha reciente

⁷⁵ Posiblemente durante la sesión del Consejo JAI de 23 de octubre de 2009.

⁷⁶ Doc. 6259/5/06

⁷⁷ Doc. 9208/1/08

las materias relativas a los intercambios de datos de ADN, de huellas digitales y de datos de vehículos y conductores. Los grupos de expertos reportan al plenario, que se reúne en dos formaciones, una de ellas como Comité Mixto en el que participan, Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein. La diferencia de formatos se debe a que parte de las materias objeto de debate, no son desarrollo del acervo de Schengen. Es el caso de la denominada Decisión Prüm.

EL GRUPO DE FUTURO.

Durante la presidencia alemana del Consejo, en enero de 2007, se propuso la creación de un grupo informal de nivel ministerial, con el objetivo de estudiar el futuro del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia. Se pretendía que los resultados y las recomendaciones del Grupo "Futuro" ofrecieran una contribución importante al programa plurianual que debe sustituir al vigente Programa de La Haya.

El Grupo "Futuro" fue copresidido por el Vicepresidente de la Comisión Europea y el Ministro de Interior de la Presidencia de turno y en el que participaron representantes de ocho Estados miembros, de la Comisión, del Parlamento Europeo y de la Secretaría General del Consejo y rindió su informe en junio de 2008⁷⁸.

Al estudiar el futuro contexto de la Unión Europea para el período de 2010 a 2014, el Grupo consideró esenciales tres desafíos horizontales para la preservación y perfeccionamiento del espacio de libertad, seguridad y justicia, a la vista de los continuos cambios en las condiciones marco presentes, destacando en lo que a nuestra materia concierne, la necesidad de garantizar la mejor transmisión posible de datos dentro de las redes de información a escala europea.

El informe determina que es necesario mejorar el contexto de la cooperación policial, en especial afianzando a Europol, intercambiando conocimientos e integrando la gestión de ficheros policiales y las tecnologías de seguridad.

En cuanto a Europol, si se quiere que llegue a ser una auténtica plataforma de información para los Estados miembros, es necesario mejorar las transmisiones de datos de los Estados miembros a Europol, intensificando el uso de sus bases de datos, en particular el Sistema de Información de Europol.

También menciona la denominada iniciativa sueca sobre la simplificación del intercambio de información, recomendando para compartir mejor la información, la creación de instrumentos automáticos de transmisión de datos, lo que permitiría la colaboración policial en tiempo real. Para ello deberían tomarse como modelo los mecanismos establecidos en el Tratado de Prüm.

El Grupo consideró que las redes europeas de intercambio de información deberían desarrollarse tanto desde el punto de vista jurídico como técnico, con un planteamiento global y coherente, que tenga plenamente en cuenta las necesidades operativas. En esta línea, recomendó la aplicación de una estrategia de gestión de la información de la Unión Europea que promueva un planteamiento coherente del

⁷⁸ 11657/08

desarrollo de la tecnología de la información y del intercambio de información. Esta estrategia debería incluir una lista de las diez principales categorías de datos cuyo intercambio debería desarrollarse, basándose para ello en la lista de 49 tipos de información de interés policial identificados⁷⁹ e incluyendo aquellos cuya prioridad estableció el Plan de Acción del Programa de La Haya.

Se sugiere la inspiración en el recientemente acuñado principio de convergencia⁸⁰, citando para su materialización entre otras maneras esenciales, el intercambio de información. Uno de los ejemplos en que este principio podría materializarse es en la creación de un modelo de Centro de Cooperación Policial y Aduanera, instrumento en el que el intercambio de información alcanza una de sus dimensiones más operativas.

Como objetivo a largo plazo, el informe concluye que, solamente una norma europea común para el almacenamiento y la transmisión de los datos, que incluya directrices sobre la compatibilidad y la armonización de los formatos técnicos de los datos, puede mejorar las condiciones para uso más eficaz de una información compartida.

Como sugerencia para el futuro Programa que deba sustituir al de La Haya, el Grupo recomendó que se mantuviera en el mismo el principio de disponibilidad de la información, realizando en el mismo los ajustes necesarios y que se cree un modelo para el tratamiento de la información por los cuerpos de seguridad de los Estados en la Unión Europea, que facilite la aplicación del principio de disponibilidad. Para ello hay que utilizar las tecnologías y las redes de información con un enfoque orientado a las necesidades operativas y de la forma más rentable posible.

INFORMACIÓN GESTIONADA POR EUROPOL.

Se han incluido en muchos epígrafes de este trabajo referencias al importante papel que Europol debe desarrollar en materia de intercambio de información entre las fuerzas de seguridad de la Unión Europea.

De manera específica y tomando como base el informe anual correspondiente a 2008 de la Oficina Europea de Policía⁸¹, procede realizar algunos comentarios sobre las capacidades que en materia de información tiene Europol.

Se encuentra en fase de implementación una nueva plataforma dedicada a la colaboración policial y al intercambio de información (SIENA)⁸².

El Sistema de Información de Europol ha sido actualizado con distintas versiones que han añadido nuevas características a sus funcionalidades, como por ejemplo a la de verificación de delitos transfronterizos (CBCC)⁸³.

⁷⁹ 15187/04

⁸⁰ Introducido por la Presidencia de Francia durante el segundo semestre de 2008.

⁸¹ 8131/09

⁸² Secure Information Exchange Network Application.

⁸³ Cross-border crime check.

Mejoras en la capacidad de acceso remoto al sistema de análisis para incrementar las posibilidades de apoyo a las operaciones sobre el terreno.

En el ámbito de investigación y desarrollo, Europol participa en un proyecto para la definición de un formato estándar de mensaje para el intercambio de información relacionada con los delitos, así como en el desarrollo de una plataforma de análisis balístico.

Como muestra de la evolución que Europol está experimentando, podemos citar el incremento de las cifras de intercambios de información realizados a través del sistema Info-Ex⁸⁴. Desde el año 2000, el número de mensajes ha evolucionado desde la cifra de 35.366 hasta la de 283.820 en 2008, lo que corresponde en el primer caso a 1919 casos iniciados y en el segundo a 8377.

Por lo que se refiere al Sistema de Información de Europol, en octubre de 2005, los objetos contenidos en el sistema eran 33.046, mientras que a final de 2008, alcanzaban la cifra de 88.419. Durante este último año, se totalizaron 124.397 búsquedas.

ESTRATEGIA EUROPEA DE GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN.

Es el plato fuerte que Suecia, Presidencia de turno del Consejo de la Unión Europea durante el segundo semestre de 2009, ha puesto sobre la mesa del Grupo Ad Hoc sobre el Intercambio de Información.

Esta estrategia, conocida por sus siglas en inglés IMS⁸⁵, debería igualmente formar parte del nuevo Programa que ha de sustituir al de La Haya, conocido como Programa de Estocolmo y donde se han de marcar las grandes líneas de la actuación de la Unión en el ámbito JLS en los próximos años.

Figuraba igualmente en el informe del Grupo de Futuro tratado en un párrafo anterior, recomendando la implementación de una estrategia de esa naturaleza en el ámbito de la Unión.

Es todavía prematuro pronunciarse sobre el texto definitivo que resultará de los debates en las estructuras de trabajo del Consejo, pero sí pueden esbozarse de manera esquemática, las grandes líneas sobre las que trata la estrategia y que probablemente no sufra modificaciones de gran calado:

- Cualquier desarrollo en materia de intercambio de información debe ir precedido de una evaluación de las necesidades operativas, de los requisitos de la cooperación policial y del valor añadido que pueda aportar, implicando necesariamente a los usuarios finales del producto.
- Todos los avances en este campo deben partir del actual mapa de la información disponible y de los flujos de información existentes para la

⁸⁴ La actual herramienta de intercambio de información, cuya sustitución por SIENA, se ha producido a mediados de 2009

⁸⁵ Information Management Strategie

cooperación internacional, basando el trabajo en la actual Visión sobre los Requerimientos Comunes.⁸⁶

- Necesidad de mantener un equilibrio entre los requisitos de protección de datos y otros aspectos de la privacidad y las necesidades operativas, velando igualmente por la seguridad de la información.
- La interoperabilidad debe ser una constante para la eficiencia del intercambio de información, apostando por soluciones estándar que disminuyan las dependencias y los costes de adaptación.
- Asegurar la reutilización de los instrumentos y sistemas existentes, rentabilizando las inversiones realizadas. Deberán propiciarse al máximo las integraciones y la máxima utilización de lo que ya existe.
- Las autoridades nacionales responsables de los flujos de información deben implicarse desde el inicio en cualquier proceso de desarrollo en el ámbito europeo.
- Es necesario un enfoque multidisciplinar para facilitar la transferencia y la reutilización de la información en el área de Justicia y Asuntos de Interior, lo que supone ir más allá de las competencias de las autoridades policiales.

EL PROGRAMA DE ESTOCOLMO.

El Programa de La Haya, adoptado en 2004, expira a finales de 2009, por lo que es necesario establecer un nuevo programa que haga frente a los desafíos planteados al espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea.

La previsión es que el nuevo programa sea sometido a la aprobación del último Consejo Europeo de este año 2009, bajo Presidencia de Suecia, por lo que ha sido bautizado con el nombre de Programa de Estocolmo.

Una de las bases sobre las que se va a estructurar el programa es la aportación de la Comisión, titulada: Un espacio de libertad, de seguridad y de justicia al servicio de los ciudadanos.⁸⁷

Limitándonos al objeto de estas páginas, mencionaremos cuales son las grandes líneas que la Comisión ha diseñado para mejorar el intercambio de información en los próximos años. Es de esperar que con esta base y las contribuciones de todos los Estados miembros, puedan colmarse las posibles lagunas existentes y pueda darse a cuanto se refiere al intercambio de información un enfoque global.

Dentro del epígrafe titulado “Una Europa que protege”, destacaremos la necesaria optimización del intercambio de información, apoyándose en infraestructuras tecnológicas adecuadas.

Debe alcanzarse un auténtico dominio de la información, con el recurso permanente a las nuevas tecnologías, a través del diseño de un Modelo Europeo de

⁸⁶ Tratado de manera amplia en el documento 7758/08, sobre Interoperabilidad e intercambio de datos entre las fuerzas europeas de policía. Common Requirements Vision, del que se ha ocupado en distintas ocasiones el Grupo Operativo de Directores de Policía.

⁸⁷ COM (2009) 262 final de 10.06.2009, transmitida al Consejo bajo la numeración 11060/09

Información⁸⁸, que descansa por un lado en el refuerzo de la capacidad de análisis estratégico y por otro lado, en la mejora de la recogida y el tratamiento de la información operativa. Deberá igualmente contemplarse cuanto se refiere al intercambio de información con terceros países.

Para construir el mencionado Modelo, deberá pensarse en una arquitectura de los sistemas de información, que asegure la interoperabilidad de las posibles soluciones técnicas y de los sistemas europeos ya existentes. Deberán tenerse siempre en cuenta las economías de escala y la complementariedad de las inversiones nacionales. El Modelo debe, en última instancia, clarificar los distintos canales de intercambio de información existentes y mejorar el trabajo de los servicios operativos.

Se hace también una referencia a Europol, mencionando la necesidad de desarrollar mecanismos de transferencia automática de datos a la Oficina Europea de Policía.

Destaca que, a pesar de haber figurado ya en distintas propuestas a lo largo de los últimos años, se incluya el hecho de que la Unión Europea debe dotarse de herramientas estadísticas que permitan medir y comparar los datos de criminalidad, así como evaluar el impacto de las distintas medidas adoptadas.

CONCLUSIÓN FINAL.

A lo largo de este trabajo se han recorrido casi 35 años de experiencias políticas, legales y operativas, relacionadas con el intercambio de información, en el seno de lo que es hoy la Unión Europea y países asociados en la denominada área Schengen.

No ha sido un camino fácil y no puede tampoco decirse que la velocidad a la que se haya avanzado haya sido vertiginosa, pero puede afirmarse que fruto de la evolución de las graves amenazas de tipo criminal que afectan a la Unión, el grado de concienciación es en la actualidad muy elevado. En los últimos años, se han producido avances impensables hace una década. Pensemos, por ejemplo, en la interconexión de bases de datos que permiten la consulta automatizada de informaciones tan importantes como los perfiles de ADN o las huellas digitales. El catálogo de posibilidades para añadir a estos tipos es una fuente de caudal muy prometedor en el campo de la cooperación.

Por su parte, el principio de disponibilidad, cuyo valor estratégico es evidente, deberá, en cuanto se consolide y se acierte en la adopción de los instrumentos legales adecuados, hacer desaparecer las limitaciones en el acceso a la información, más allá de los propios límites derivados de la protección de los derechos individuales, al igual que desaparecieron las barreras y los controles de las fronteras interiores, convirtiendo en una realidad tangible la libertad de circulación.

En otras áreas, la información no sólo tiene que ser intercambiada de manera ágil, sino que tiene que ser sometida a tratamientos de análisis cada vez más complejos,

⁸⁸ Citado también por el Grupo de Futuro en su informe.

perfeccionados y especializados, por lo que deberá buscarse el máximo de rentabilidad a instituciones como Europol.

Por último hay que realizar una importante apuesta por el diseño del preconizado Modelo Europeo de Información, que permitirá la sintonización de todos los esfuerzos y la definitiva aplicación de un modelo de actuación policial basado en la inteligencia.

JOSÉ PÉREZ NAVARRETE

Teniente Coronel de la Guardia Civil

Consejero de Interior

Representación Permanente de España ante la Unión Europea

Bruselas