



¿HACIA UNA POLICÍA EUROPEA?



PUBLICACIONES
DE LA FUNDACIÓN POLICÍA ESPAÑOLA
Colección Estudios de Seguridad

Edita: Fundación Policía Española
Conde de Aranda, 16, 3ª planta
e-mail: icp@dgp.mir.es

Equipo Editorial:

Julián Montero, Francisca Romero y Elena Valiente

Equipo de Traducción:

Alicia Contreras González, María del Milagro Callejo Enciso
María Teresa González García, María Rosario Lafuente Avilés y
María Jesús Martín Martín

Imprime: Tecnología Gráfica

Maquetación: Félix Gil

D.L.: 24133-2002

Todos los derechos reservados.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro,
ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma
o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, reprográfico,
gramofónico u otro, sin el permiso previo y por escrito
de los titulares del copyright.

¿HACIA UNA POLICÍA EUROPEA?

ÍNDICE

<u>PRESENTACIÓN</u>	5
<u>INTRODUCCIÓN</u>	7
<u>PRIMER PANEL</u>	19
<u>ESPACIO DE SEGURIDAD</u>	
- Política de Seguridad interior en la Unión Europea Jorge Hernández Mollar <i>Miembro de la Comisión de Libertades y Derechos de los Ciudadanos, Justicia y Asuntos Interiores del Parlamento Europeo, España</i>	21
- La ampliación de la Unión: un reto para su seguridad Alejandro Muñoz-Alonso Ledo <i>Catedrático de la Universidad Complutense, Presidente de la Comisión de Defensa del Senado</i>	53
- Bases del III Pilar de la Unión Europea: Tratado de Amsterdam y Consejo de Tampere Francisco Javier Albadalejo Campos <i>Comisario del Cuerpo Nacional de Policía, Jefe del Servicio de Órganos Comunitarios de la Unidad de Cooperación Internacional, de la Dirección General de Policía, España</i>	67
- La Cooperación Aduanera Ignacio González García <i>Director adjunto de Vigilancia Aduanera, España</i>	75
<u>SEGUNDO PANEL</u>	101
<u>PROCESOS DE ADAPTACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES POLICIALES</u>	
- Afrontar el desafío del crimen: cooperación y trabajo en equipo en un medio multipolicial John P. O'Neill <i>Agente Especial responsable, oficina New York, Departamento Federal de Investigación Estados Unidos de América</i>	103
- Instrumentos internacionales de cooperación Jesús Espigares Mira <i>Presidente de INTERPOL, Comisario Principal del Cuerpo Nacional de Policía</i>	117
- La incidencia de la normativa europea en las políticas nacionales de seguridad Marceliano Gutiérrez <i>Comisario Principal del Cuerpo Nacional de Policía, Secretario Técnico de la Comisaría General de Policía Judicial, España</i>	139
<u>TERCER PANEL</u>	153
<u>LA CONFIGURACIÓN DEL MODELO POLICIAL EUROPEO</u>	
- La cooperación policial europea Jürgen Storbeck <i>Director de Europol</i>	155

- Policías en misiones de paz Ángel de Miguel Bartolomé <i>Comisario del Cuerpo Nacional de Policía, Jefe del Servicio de Cooperación Internacional, España</i>	171
- La policía civil en la gestión de crisis José Carlos Baeza López <i>Inspector Jefe del Cuerpo Nacional de Policía, Jefe de Sección en la Comisaría General de Seguridad Ciudadana, España</i>	177
- Equipos conjuntos de investigación Orlando Romano <i>Director General Adjunto de la Dirección Central de Combate al Bandidismo, Portugal</i>	191
- Las unidades nacionales de Europol. Elementos dinamizadores de la cooperación Félix Rivera Vela <i>Comisario del Cuerpo Nacional de Policía, Jefe de la Unidad Nacional de Europol, España</i>	205
<u>CUARTO PANEL</u> <u>DE LA INFORMACIÓN A LA INTELIGENCIA</u>	213
- Los procesos de construcción de una inteligencia europea Willy Bruggeman <i>Subdirector de Europol</i>	215
- El modelo de inteligencia en la organización policial Pedro Díaz-Pintado Moraleda <i>Comisario Principal del Cuerpo Nacional de Policía, Subdirector General Operativo, España</i>	227
- La inteligencia criminal en el Reino Unido Douglas Pollock <i>Project Manager del N.C.I.S. británico, Reino Unido</i>	241
- Los intereses nacionales. La información exterior del Cuerpo Nacional de Policía Mariano Rayón <i>Comisario del Cuerpo Nacional de Policía, Jefe de la Unidad Central de Información Exterior España</i>	255
- Inteligencia competitiva Antonio Marquina Barrio <i>Catedrático de Seguridad y Cooperación Internacional, Director de UNISCI, España</i>	259
<u>JORNADA DE CLAUSURA</u>	265
- Relaciones entre las políticas de seguridad interior y exterior en la Unión Europea: el caso especial de la policía Alberto Navarro González <i>Director del Gabinete del Secretario General del Consejo de la Unión Europea Alto representante, España</i>	267
- La presidencia española de 2002: propuestas para el III Pilar Ana María Pastor Julián <i>Subsecretaria del Ministerio del Interior, España</i>	277
<u>ABSTRACTS OF PRESENTATIONS AND CONFERENCES</u>	295

PRESENTACIÓN

En los procesos de integración europea el desarrollo de los contenidos del tercer Pilar han estado frenados por las reticencias de los Estados a perder competencias en los ámbitos de seguridad y justicia.

La construcción de la Unión Europea es un reto y como tal tiene claroscuros que generan resistencias en los procesos de adaptación de las instituciones.

Sin embargo, la dinámica es imparable. Las respuestas individuales y las políticas heterogéneas son pasado y se muestran ineficaces ante una delincuencia mundial y experta.

5

El Tratado de Ámsterdam y el Consejo Europeo de Tampere han señalado el camino. Ahora hay que construir y avanzar y dentro de este proceso se encuentra el presente seminario que nace con un título entre interrogantes, reflejo de la duda inicial pero cuyo contenido supone una apuesta clara, rotunda y contundente por el futuro. Futuro que se construye sobre los principios de integración, cooperación y colaboración entre policías, instituciones y sociedad civil, donde la aplicación del análisis, la inteligencia y las innovaciones tecnológicas al trabajo policial van a permitir la implantación y el desarrollo del espacio de seguridad, libertad y justicia que demandan los ciudadanos.

El seminario, celebrado entre los días 9 al 13 del mes de julio del año 2001 como parte del programa que la Fundación de la Universidad Complutense imparte en El Escorial fue dirigido por Manuel Correa Gamero y actuó como secretario de organización Manuel Aguilar Seco. Además, contó con la inestimable y desinteresada colaboración de todos los integrantes del Instituto de Estudios de Policía.

Introducción

INTRODUCCIÓN (★)

La cuestión de si caminamos hacia la construcción de una policía de ámbito europeo ha de considerarse desde distintos puntos de vista.

Desde la evolución de los sistemas de protección y aseguramiento preexistentes a la Unión (pro actividad) y desde la evolución de las formas del delito y su incidencia en la sociedad multinacional, a la luz de los cambios políticos, económicos, tecnológicos, etc.

Por otro lado se han de considerar también los obstáculos que dificultan la construcción de un sistema, no unitario pero sí integrado, de organización europea de seguridad interior. Destacaremos los obstáculos en primer lugar, consideraremos después las posibilidades de construir ese sistema común de seguridad y se estimaran por fin, los factores que han de dar forma al sistema común con los sesgos que previsiblemente determinarán su configuración final.

A priori, parece que se vislumbra un proceso de duración larga. Las diferencias de los diversos cuerpos de policía, en cuanto a sus perfiles profesionales, regímenes competenciales, estructuras organizativas y otras diferencias intrínsecas a las policías, obligan a un difícil proceso de aproximación a un modelo, hoy por hoy inexistente.

No puede olvidarse que los intereses y las necesidades de los diferentes Estados europeos, no son los mismos, las orientaciones políticas tampoco, luego las reservas expresadas en el ámbito político interno en forma de resistencias al cambio serán considerables.

(★) Cuando ya se encontraba preparado este texto de presentación del libro correspondiente al Seminario de 2001, a la vuelta de vacaciones de verano se produjo el ataque terrorista contra los EEUU, este solo hecho ha provocado que debiéramos matizar el texto original, por lo que lo tendremos en consideración en estas primeras páginas. Por otro lado, queremos dejar constancia de que nuestro colaborador, el Sr. John P. O'Neill, que tanto había aportado a las reformas de la Dirección General de la Policía, en los últimos años, cayó víctima del crimen cuando, en el cumplimiento de su deber subía a afrontar la alarma acaecida en el piso 80 de las Torres Gemelas. Junto a la expresión de nuestro sentimiento por la pérdida humana, queremos dejar aquí constancia de la lamentable pérdida también de un excelente profesional de la seguridad, cuyo exponente puede apreciarse en el trabajo que aportó en este curso y que reproducimos más adelante. El trabajo está lleno de aportaciones novedosas de ideas premonitorias.

Especial consideración deben tener los obstáculos procedentes de medios judiciales, cuya visión más clásica de las organizaciones policiales ha sido la de considerarlas, con frecuencia, apéndices de sus aparatos de administración de justicia. Por lo que no siempre comprenden adecuadamente las nuevas funciones policiales, no conectada al papel de los jueces ni a su supervisión.

Quizá se puedan explicar, al menos en parte, otras dificultades, considerando la importancia de las organizaciones policiales, a la luz de la configuración y modernización del Estado de derecho y la implantación de los regímenes democráticos. La extensión de las libertades civiles y la independencia de los tribunales de justicia transforman de tal manera la sociedad, que la policía se ve obligada a buscar un nuevo respaldo para su función social. Unas pasan a ser instrumentos de los tribunales de justicia y otras permanecen o se adscriben al poder ejecutivo. Cuando posteriormente la proclamación de los regímenes constitucionales, entregan la facultad legislativa a las Cámaras, el control judicial alcanza también al ejecutivo, sujetándolo al principio de legalidad y por ello a la policía misma. Es por esto que las actividades de espionaje —dentro o fuera del país—, no sujetas al principio de legalidad, salen del ámbito de las policías convencionales, aunque mantengan algún contacto con ellas.

10

Si éste ha sido el tracto esquemático de las policías modernas en los Estados actuales, no puede pretenderse que sea el mismo que haya de recorrer la creación de la policía europea, los tiempos son otros y el punto de partida diferente. Lo citamos aquí para reconocer las dificultades que tiene la implantación de esta nueva policía europea, en una sociedad tan dinámica que la obligará a orientarse más a la prevención que a la represión. También para que entre todos se busque un camino innovador.

Por otro lado, los marcos normativos, definitorios de tipos penales y cauces procesales, condicionantes en buena medida del trabajo policial, son literalmente diferentes entre países, lo que hace que persistan fronteras reales donde otros ámbitos las han hecho desaparecer. Las actividades económicas, la circulación de personas, mercancías, flujos de información y comunicación, actividades profesionales y mercantiles, han logrado borrar la raya que dibujaba la frontera de un país con otro, pero no así la definición de los hechos delictivos, que continúan siendo calificados, perseguidos y sancionados de diferente manera, aunque se cometan a pocos metros de distancia, en virtud de la fuerza invisible del derecho vinculado al suelo y no al suceso.

Cada uno de estos aspectos es de por sí demasiado complejo, pero si los miramos atentamente podemos descubrir que se exhiben, en ocasiones, como escudo de la defensa de intereses políticos, corporativos o de otra especie, que al aumentar su complejidad aparecen como valladares insalvables.

En síntesis descubrimos en el proceso de construcción eventual de la organización de seguridad interior de la Unión Europea, factores que la demandan y factores que la obstaculizan. También se aprecia un ámbito

político y otro ámbito técnico, dentro del cual se ha de distinguir factores no solamente policiales, para el objetivo de la *seguridad interior*. Aunque en este seminario se tratan muy preferentemente los aspectos policiales, con escasas referencias a otros campos.

Desde un punto de vista técnico, el tipo de policía que se demanda para la seguridad interior de la Unión Europea, ha de sintonizar necesariamente con el tipo de amenazas en el horizonte. Intentando sistematizar estas amenazas, aparecen tres segmentos de la inseguridad que se construyen teniendo en cuenta los delitos y riesgos que van desde los más apegados al territorio, hasta los más desprendidos del factor territorial. En primer lugar se distinguen las amenazas sobre el orden público y lo que convencionalmente denominamos seguridad ciudadana. Aparecen después los ataques, que denominaremos de alcance medio, ya que pueden afrontarse con efectivos de implantación regional y cuya gravedad social puede resolverse en el ámbito nacional. Hasta ahora nos hemos limitado a movilizar efectivos policiales y judiciales de carácter estatal. El tercer tramo, por la procedencia de la amenaza, la magnitud del daño, la compleja organización que apoya el crimen, los medios que moviliza ... etc, requiere que se le afronte con medios policiales multinacionales, o mejor, con una organización policial de la Unión. Como estos tres niveles no son estancos, se requerirá redactar protocolos estrictos de actuación que permitan el apoyo mutuo y la *intromisión* conveniente de los más generales sobre los particulares.

Esa nueva policía europea habrá de convivir con otras policías de ámbito competencial más limitado y de menores capacidades, que seguirían ocupándose de ciertos delitos menos trascendentes. Un ejemplo para mejor explicar este fenómeno nos lo ofrece la estructura que están tomando los despachos dedicados a la defensa de los ciudadanos y sus intereses desde el ejercicio privado del derecho. Los ciudadanos eligen para defender su intereses, despachos con oficina en Madrid, Bruselas y Nueva York, o despachos de menor complejidad y modestas dimensiones, dependiendo de la gravedad e implicaciones del daño o perjuicio de que se trate.

Tal vez este esquema parezca simple dada su falta de desarrollo, pero si entre los reparos está el de atribuir excesivo poder a esa organización policial europea, puede pensarse que el sistema de delegaciones nacionales, intervenidas o no por la autoridad nacional, podría disolver ciertos resabios que son perceptibles en el ambiente.

Todos estos obstáculos son ciertos y sin embargo, la necesidad de la acción concertada en el ámbito de la seguridad no es negada por nadie. Se entiende y se comparte la idea de que, son cada vez más homogéneas, las formas de vida de los ciudadanos de la Unión Europea, cada vez más confluyentes sus hábitos y lo que es más importante, más compartidas cada vez sus ilusiones, ideales y expectativas para el porvenir. ¿A qué obedecen pues estas resistencias que sólo retrasan el futuro? La voluntad política, concepto etéreo y muy socorrido, ya quedó de manifiesto al hacer figurar en nuestras respectivas Constituciones nacionales los mismos valores y derechos que le son propios al concepto que asumimos de condición humana.

Así pues, si todos los europeos, deseamos vivir de una misma forma, si tenemos una misma idea de libertad, es decir, de la seguridad y el disfrute de los derechos que se consagran en la Carta Magna, todo retraso, es demostra sin objeto alguno.

El asunto de la seguridad común en el conjunto de Europa no es nuevo y mucho menos lo es la dificultad de aunar voluntades entre naciones diferentes.

En la época en que la política internacional se fraguaba en la mente del secretario de Estado Kissinger, éste, ante la dificultad de fraguar voluntades entre los distintos países europeos para afrontar la Guerra Fría, solía decirle al presidente Nixon que echaba de menos un teléfono para *hablar con Europa*. Incluso existía un teléfono rojo para hablar con Moscú, pero la conversación con Europa era muy difícil.

En un ámbito internacional de fría confrontación entre la URSS y los EEUU del norte de América, resultaba inconcebible el desarrollo de cualquier política activa sin el acuerdo del bloque europeo. Ya que, tal bloque, diverso y plural, constituía en buena medida el aliado natural para una alianza más sólida. La dificultad venía de las distintas idiosincrasias, intereses y proyectos que en cada país eran distintos y a veces opuestos.

12

Los distintos países europeos, en cuanto a la cooperación con los EEUU, se configuraban básicamente con una actitud que todavía puede rastrearse en las actitudes contemporáneas: en algún caso una solidaridad parental inquebrantable, en otros casos, cooperación pactada, pero leal y segura; y un grupo de países reticentes que nunca se entregan y se reservan posiciones estratégicas para salir de esa asociación si llega el caso. Para Kissinger resultaba tedioso llegar a convencer a los diferentes países europeos de que las propuestas de EEUU eran las que convenían, para la mejor defensa del denominado mundo libre. No sólo era tedioso, sino extraordinariamente complejo llegar a concertar los intereses exteriores de Inglaterra, Alemania, Francia, Países Bajos, etc... hasta llegar a una propuesta única que mostrar ante la amenaza del bloque soviético.

La situación internacional en lo que concierne al juego de las alianzas democráticas no ha cambiado tanto. Al otro lado ya no está el sólido mundo soviético, pero, si nos fijamos bien podremos distinguir un mundo amorfo y oculto, difícil de esquematizar, que es el crimen organizado, y globalizado, más difícil de aprehender conceptualmente que el antiguo y pétreo enemigo, por definición, hasta la caída del Muro.

Cuando el 11 de septiembre de 2001 resultan atacados los EEUU, por un enemigo de difícil *localización*, se inicia una innovadora metodología de persecución del crimen más allá de las fronteras del Estado, como pocas veces se había intentado. Como se ha podido comprobar después, las bases logísticas que hicieron posible el atentado del 11 de septiembre estaban en algunos países orientales; mientras que factores de cooperación necesarios, estaban entre nuestro vecindario: Alemania, España, Inglaterra, Países Bajos y otros países europeos y africanos. Al iniciar la policía federal norteameri-

cana la persecución de Al Qaeda en el continente europeo, tropieza con los mismos obstáculos que había identificado Kissinger años atrás. Los servicios americanos no tienen un interlocutor de la seguridad interior europea, sino 15 interlocutores cuando menos. Cada uno con una disposición distinta y un nivel diferente de cooperación y compromiso.

Todo esto puede resultar ciertamente un valioso ejercicio de reflexión que evalúa la cooperación posible entre aliados leales, pero cuando se aplica a la vida interna de la Unión Europea cobra una dimensión mucho más alarmante. Así pues Europa, como bloque de países está a la intemperie y depende de la seguridad propia de cada uno de sus socios. Una vez más aparece la seguridad interior común como imprescindible.

Diremos más, aunque Europa no hubiera decidido hace más de medio siglo, constituirse en una unidad política y económica de naciones, hoy tendría que construir aceleradamente, un dispositivo que garantizara, a buen precio, una seguridad común satisfactoria basada, más en dispositivos operativos compartidos, que en factores convencionales de cooperación. En realidad es lo que está ocurriendo entre ciertos estados europeos y otros de fuera de la Unión como EEUU, Canadá y otros. Es decir, se está yendo más allá en la articulación de dispositivos de defensa frente al crimen con terceros países, que entre los comunes de Europa. En la base de este entendimiento, que supone la cooperación profunda, está la reciprocidad de trato y la comunión de ideas.

13

Es por esto que el concepto de aliados y alianzas desborda el tradicional ámbito militar para establecerse en el orden civil, donde las organizaciones de seguridad interior —hoy desbordadas, ya que no pueden abarcar las dimensiones que ha cobrado el crimen— ejercen su papel tradicional, mientras encuentran su nueva configuración interna y la adecuada estrategia ante las nuevas amenazas. ¿Vamos entonces hacia una policía europea? La respuesta parece innecesaria. No hay otra salida. No obstante, el camino será largo y dificultoso.

Nadie se atreve a poner sobre la mesa argumentos bien fundamentados en contra de la construcción de una organización unitaria de seguridad interior de la Europa unida. La inseguridad es un problema dominado por la realidad que afecta a la piel y al estado de ánimo de los ciudadanos. Los problemas reales demandan soluciones realistas, y a veces expeditivas. Entendemos las reservas formales, pero ni la formalidad excesiva ni los inconvenientes normativos, pueden imponerse sin que el sentido común genere los recursos urgentes para removerlos.

La gestión de la seguridad en las sociedades complejas no atañe, como se ha repetido con insistencia, solamente a las policías. No obstante en lo que concierne a este colectivo se distinguen dos ámbitos complementarios: la acción policial práctica y la organización de los recursos y las estrategias de seguridad. Los dos ámbitos citados están en continua interacción con el medio social y político, su eficacia dependerá de que no se separen de él ya que no siempre pueden anticiparse.

El primero: la acción policial práctica, plantea menos dificultades, es siempre pertinente ya que sus sujetos *agentes* —por eso se les llama así— están en contacto con el problema y con los ciudadanos, son elementos o agentes de mediación, especialmente en el ámbito de la seguridad ciudadana, por lo que su pertinencia está garantizada. Su reajuste permanente a circunstancias nuevas se produce gracias a esa interacción inmediata que controlan permanentemente los ciudadanos y los propios policías gracias a su experiencia y buena formación.

No ocurre lo mismo en el ámbito de las organizaciones, cuya tendencia ya clásica es la de caminar hacia su cristalización y cuyo extremo es el anquilosamiento. Siendo el ámbito de la inseguridad un género tan lábil, donde el cambio permanentemente acelerado conoce en estos tiempos su máxima expresión, las organizaciones que soportan y gestionan la seguridad, deben ser ágiles en su transformación y adecuación a nuevas fórmulas que puedan, por su versatilidad, dar la respuesta adecuada y oportuna.

Lo estamos observando ya en la corta experiencia europea. Si alguna organización europea de seguridad, por su estatuto o su estructura, capacidades, etc... no puede dar respuesta a los problemas emergentes en el ámbito de la seguridad *real*, los estados que tienen el problema y sienten la urgencia de su resolución —que no pueden esperar al cambio y adecuación de los organismos supranacionales— tienden a olvidarse de estos organismos y acuden a fórmulas más ágiles a través de entendimientos bilaterales, más flexibles y prácticos.

14

Este es, en realidad un *mal de altura*, que aqueja hoy a muchas de las grandes organizaciones. Basten dos ejemplos: la necesaria reorganización de la OTAN, cuyo papel último en el conflicto de Yugoslavia, fue costosísimo e insatisfactorio; y en un ámbito más cercano, la necesidad de la Convención Europea para recapitular sobre lo que ha de ser en la práctica: la Unión Europea y reconducir sus órganos de gestión.

Por lo que atañe a la seguridad en Europa no es casual la cita de las dos entidades mencionadas más arriba. Aunque deberíamos decir a la organización de la seguridad sin adjetivos, a la seguridad en el mundo. Hemos de considerar, en primer lugar, que la proximidad y el sofoco de los acontecimientos del once de septiembre de 2001, es un contexto poco propicio, para revisar el nuevo dispositivo de seguridad de las naciones democráticas. Habría que dejarlo enfriar. Sin embargo no se está produciendo así.

Trataremos de analizar la tendencia más acusada que se está poniendo de manifiesto aceleradamente después del 11 S, así como su posible influencia en el desarrollo futuro de la seguridad, sus orientaciones, tendencias y posibles sesgos de origen.

La magnitud de las amenazas explícitas y columbradas después de que los terroristas atacaran el Pentágono y las Torres Gemelas, desencadenaron medidas de gobierno, no sólo en los EEUU, cuya reacción más inmediata

consistió en dotar de ingentes recursos a los aparatos militares, dimensionar al alza los servicios de inteligencia, promover una cierta rebaja en las disposiciones normativas garantistas e *incentivar las policías civiles de estatuto judicial*, como ocurrió con el FBI, policía de los estados y policías metropolitanas, aunque esto último parezca contradictorio. Este esquema, que parece políticamente correcto, ha sido entendido por otros países como un modelo a imitar.

Históricamente, la extensión de este modelo acontece en el marco europeo en un momento en que las organizaciones policiales están inmersas en procesos de reforma buscando su nuevo lugar en las sociedades complejas, de gran componente urbano, tecnológicamente desarrolladas, de fronteras relajadas, de medios de información globalizados, etc... Véanse algunos ejemplos: Bélgica consolida una nueva organización policial iniciada hace pocos años, Francia tiende a unificar bajo una sola dirección política todos sus efectivos de seguridad, Portugal, se plantea refundir sus distintas policías, hacia un modelo más eficiente e integrado adecuado a sus dimensiones y necesidades. España se debate en las reformas al Cuerpo Nacional de Policía transformando su estructura y estilo de servicio público, mientras se aplaza la revisión de la Ley Orgánica de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado que define el *status quo* de mediados de los años 80, influido todavía por el espíritu de la Transición. Sin dejar aparte otro factor, nada desdeñable, como son las preferencias políticas destacables que pueden terminar produciendo una primacía de las policías de estatuto militar.

15

Los países que tienen ya o acabarán teniendo una doble pertenencia a la Unión Europea y a la OTAN, no podrán hurtarse al influjo de los condicionamientos políticos, en forma de indicadores objetivos —económicos, demográficos, equipamientos de defensa ...— y los indicadores de formas e instituciones político-sociales que facilitan una imbricación en el automatismo de las acciones comunes del bloque atlántico-europeo. Estos países encabezados por Polonia, Hungría y la República Checa, serán seguidos por, Rumania, Bulgaria, Letonia, Lituania, Estonia, Eslovenia, Macedonia, Eslovaquia, Albania y Croacia, todos ellos haciendo esfuerzos acelerados por generar los cambios convenientes en sus aparatos de seguridad interior y exterior. Teniendo en cuenta los vientos que corren, no es fácil suponer que podrán desvincular la seguridad interior de la seguridad exterior o netamente militar, sobre todo habida cuenta de las simpatías que se supone han de despertar sus afanes de integración en lo que el Consejo Atlántico llama la seguridad de la región euroatlántica. De tal inclinación ya se han dado suficientes pruebas. Solo policías de carácter militar prestan servicios junto al Alto Representante de la UE para la seguridad y la acción exterior. También se ha constatado ya que a ciertas reuniones de coordinación de lucha contraterrorista, sólo convocan los servicios americanos en Europa a policías de carácter militar. En estas reuniones se intercambia información sobre *modus operandi*, objetivos preferentes y detección de riesgos, además de ser, por ahora, seminarios de comunidades de inteligencia. Por otro lado, no ha de olvidarse de que la propia tradición de aquellos países, al menos durante toda la etapa soviética —y la pertenencia de muchos al viejo Pacto

de Varsovia- ha sido la de poseer policías de estatuto militar en casi todos los casos, por lo que sus actuales cuadros no verían con disgusto una cierta continuidad de estilos.

Se culminaría así un proceso iniciado hace ahora casi un siglo. En el pasado, el control de la información —el espionaje, se decía en el siglo XIX y hasta los años treinta del siglo XX- estuvo en manos de organizaciones civiles, quienes pasaban sus informes a los ejércitos, siempre a través de los ministros del gobierno, quienes *hacían la política* directamente. Es sólo en el período de entreguerras, cuando las organizaciones militares fortalecen sus propios dispositivos de información y análisis, que se desarrollan rápidamente. El hecho de que los ejércitos inicien un proceso de recreación, consistente en convertirse más en organizaciones de *defensa*, que en *maquinaria de hacer la guerra*, no es ajeno seguramente a la necesidad de incluir la inteligencia como componente de la defensa.

16

En este panorama es donde se produce un avance de las organizaciones militares, que confirman su vocación de *gendarmes* en áreas como la droga, el terrorismo, el tráfico de material sensible, armas y otros campos tradicionalmente atendidos por agencias policiales de corte civil. La tradicional facultad de las organizaciones militares de establecer alianzas eficaces de carácter multinacional, ha venido a sumarse a otros factores más innovadores, con los que poder afrontar el combate contra cualquier delito de importancia y gravedad que acontece por encima de las fronteras de las naciones. Es comprensible que los políticos se inclinen a favorecer este proceso, ya que es en estas organizaciones donde están volcando ingentes recursos financieros, tecnológicos, estratégicos y naturalmente humanos. Conectados a estas alianzas supranacionales de seguridad, se contará con la organización, medios y protocolos de actuación a los que se les dará mayor utilidad.. Tal vez no haya sido esta la intención política, pero esta es hoy la realidad.

En este terreno las policías no han logrado armar alianzas internacionales frente al crimen común, frente a delitos semejantes, a excepción de INTERPOL, organización ejemplar en ciertos aspectos, que ha preferido ganar en extensión lo que ha perdido en profundidad, pero no se ha planteado generar una doctrina básica de frente internacional que pudiera combatir las amenazas delictivas comunes. Aún se observa que, de forma muy generalizada, las policías de carácter militar no han tenido sitio en las oficinas de INTERPOL, por lo que han buscado otra salida al ámbito internacional.

En este contexto, y teniendo en cuenta la cualidad de los delitos, al menos de los más graves, de hoy en día, de penetrar todas las capas de la sociedad y de alcanzar a diferentes países, se debe plantear qué modelo de policía tendrá más posibilidades de servir mejor a la seguridad y de imbricarse en la cadena de dispositivos de seguridad que forman las distintas instituciones que la sirven. En muchos países europeos existen policías de estatuto militar cuyas capacidades son semejantes a las civiles. Conviene pre-

guntarse por cual de ellas, se inclinarán los poderes públicos para incluirla en el sistema de defensa integrado nacional e internacionalmente.

¿Es este el tipo de policía que la Unión Europea quiere para sí en el futuro, o es un espejismo pasajero?. El actual Seminario cuyas reflexiones siguen a estas páginas introductorias, pretende abrir un debate sosegado que contribuya a proporcionar a los ciudadanos y a los responsables de la gestión política líneas de debate, sugerencias sobre formas posibles de organizar la seguridad y alertar también sobre lo que no se quiere que sea nuestra necesaria seguridad común. La temática que sigue es mucho más rica y abierta, ojalá sea de utilidad.

Manuel Correa Gamero
Director del Seminario

Primer panel

Espacio de seguridad

POLÍTICAS DE SEGURIDAD INTERIOR EN LA UNIÓN EUROPEA

Jorge Hernández Mollar
Miembro de la Comisión de Libertades y Derechos
de los Ciudadanos, Justicia y Asuntos Interiores
del Parlamento Europeo
España

EVOLUCIÓN HISTÓRICA

21

En la Unión Europea la cooperación entre los Estados miembros en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior es reciente. Ahora bien, en materia de creación de un espacio de seguridad, existe sin lugar a dudas un antes y un después de la cumbre de Tampere de 1999.

Antes de analizar este momento histórico, haré unas breves precisiones para situarnos en el contexto.

A partir de 1957, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea prevé entre sus objetivos la libre circulación de personas en el territorio de la Comunidad. Sin embargo se concibe bajo un ángulo económico y afecta exclusivamente a los trabajadores.

A partir de 1975 se creó poco a poco una cooperación intergubernamental, fuera del marco jurídico de las Comunidades Europeas, en los ámbitos de la inmigración, el derecho de asilo y la cooperación policial y judicial. A estos efectos, se crearon grupos de trabajo como el Grupo TREVI, compuesto por funcionarios de los servicios competentes de los distintos Estados miembros. Encargado inicialmente de las cuestiones correspondientes al terrorismo y a la seguridad interior, sus competencias se ampliaron en 1985 a la inmigración ilegal y a la delincuencia organizada.

El Acta Única Europea, adoptada en 1986, supone un gran impulso ya que prevé la creación en la Comunidad Europea de un mercado único basado en la libre circulación de mercancías, de capitales, de servicios y de

personas pero pone en evidencia los temores de los Estados Miembros al aumento de la delincuencia, motivado por la supresión de fronteras.

Consecuencia de esto, Francia, Alemania y los países del Benelux firmaron un acuerdo 1985 en Schengen por el que establecían medidas comunes para la supresión de controles en las fronteras interiores, completado en 1990 por un convenio de aplicación, del que hablaré más tarde.

El Tratado de la Unión Europea (TUE) de 1993 organiza la colaboración de todos los Estados miembros en materia de JAI sobre una nueva base, añadiendo un tercer pilar a la construcción comunitaria (también llamado "título VI" del TUE). Sin embargo, el sistema de toma de decisiones propio de este pilar no tardó en plantear problemas (la frontera es a veces difusa entre las disposiciones del Tratado CE y las del TUE, otorga a las instituciones comunitarias un papel limitado, los instrumentos previstos al efecto, jurídicos o no, no han dado muestra de gran eficacia, el sistema Schengen queda al margen ya que no todos los Estados miembros aceptan sus objetivos.)

22

Es aquí que llegamos al punto clave: el Tratado de Amsterdam, que modifica la cooperación en los ámbitos de la JAI, creando un espacio de libertad, de seguridad y de justicia con ambiciones más amplias y más concretas, garantizando al mismo tiempo la seguridad de todos al establecer como objetivos la lucha contra la delincuencia, en particular el terrorismo, la trata de seres humanos, la explotación sexual de los niños, el tráfico de drogas, de armas, corrupción, fraude, etc.

En un tercer pilar modificado, se mantiene la cooperación policial y judicial en materia penal, a las que el Tratado de Amsterdam añade la prevención y la lucha contra el racismo y la xenofobia.

El espacio de libertad, de seguridad y de justicia permite también integrar los acuerdos de Schengen en el marco de la Unión. Así, las medidas ya adoptadas sobre esta base se han añadido al acervo de la UE, bien en el título IV del Tratado CE o en el título VI del TUE según una decisión tomada por el Consejo de Ministros.

A la hora de interpretar las disposiciones de Amsterdam, ha de tenerse en cuenta tanto del plan de acción aprobado por el Consejo en Viena en 1998 (DO C19, 23.01.1999), como las conclusiones del Consejo de Tampere, del 15-6 Octubre 1999, momento esencial que sirvió de impulso para hacer avanzar, entre otros aspectos, la concienciación a nivel de jefes de Estado y de Gobierno, de la necesidad de una acción común para garantizar la seguridad al interior de la UE.

Aprovecho esta ocasión para manifestar mi satisfacción al comprobar como una de las aspiraciones, compartida tanto por mí como por la gran mayoría de los ciudadanos, de nuestro Presidente se ha realizado con éxito. En efecto, fue el propio Presidente Aznar quien, en el Consejo Informal de Pörschach, en octubre de 1998, propuso la celebración de dicha Cumbre y creo que no exagero en afirmar que es, en buena medida, uno de los mayores impulsores y promotores en el ámbito comunitario del espacio de libertad, seguridad y justicia.

En dicho Consejo Extraordinario, los 15 estados integrantes de la Unión Europea acordaron toda una serie de prioridades en un capítulo dedicado específicamente a la lucha contra la delincuencia a escala de la Unión. En su conclusión 40 se recoge explícitamente el deseo del Consejo Europeo por que "se refuerce la lucha contra la delincuencia organizada y transnacional grave". Reconocen que "el alto nivel de seguridad en el espacio de libertad, seguridad y justicia presupone un enfoque eficaz y exhaustivo en la lucha contra todas las formas de delincuencia. Debe lograrse un desarrollo equilibrado de medidas a escala de la Unión contra la delincuencia, protegiendo al mismo tiempo la libertad y los derechos jurídicos de las personas y de los agentes económicos".

Tras esta reflexión, los EM adoptan toda una serie de compromisos para que la seguridad sea una realidad en la UE. Así, se recogen en las conclusiones una serie de medidas fundamentales como la "prevención de la delincuencia", "el incremento de la cooperación contra la delincuencia", prestando especial atención a Europol, Eurojust, la Academia europea de policía" y finalmente, se acuerda una "acción especial contra el blanqueo de capitales", temas todos ellos que trataré en unos instantes.

En la reunión del Consejo Europeo de diciembre de 2001 en Laeken, bajo Presidencia belga del Consejo, se hará balance de los progresos realizados. Con la perspectiva de la ampliación, la cooperación en materia de JAI adquiere una importancia cada vez mayor en Europa.

23

CONSTRUCCIÓN DE UN ESPACIO DE SEGURIDAD

Desde hace años aumenta en Europa el número de delitos registrados, mientras disminuye la proporción de casos resueltos. Por tanto, la delincuencia parece ganar terreno de forma constante, mientras la lucha de los órganos de persecución del delito resulta cada vez más difícil.

Tanto entre los funcionarios de policía como en la opinión pública se extiende la sensación de que, frente a la creciente ola de delincuencia, las perspectivas de frenarla de forma eficaz son cada vez más dificultosas.

La opinión pública registra además con inquietud no sólo el aumento de la delincuencia, sino también la creciente disposición en la calle a emplear la violencia.

Ya hace tiempo que el temor a la delincuencia ha comenzado a repercutir en los hábitos de vida personales y, con ello, a limitar la libertad personal de los ciudadanos. En las grandes ciudades existen barrios que ya no son accesibles a los ciudadanos normales al caer la tarde. Los transportes públicos como el metro están prácticamente a merced de jóvenes violentos durante las horas de la noche.

Las consecuencias para el Estado democrático de derecho son funestas. Las empresas privadas de seguridad están en pleno auge. En la República

Federal de Alemania, por ejemplo, los servicios privados de seguridad disponen ya de tanto personal como la policía. Quién dispone del dinero suficiente, compra la seguridad que el Estado no es capaz de garantizar. Esta sociedad de dos clases que está surgiendo en el ámbito de la seguridad interna mina inexorablemente la confianza en el Estado democrático de derecho.

Son preocupantes, sobre todo, las nuevas formas de delincuencia. En primer lugar, hay que citar el crimen organizado: la planificación según pautas propias de un Estado mayor y la subsiguiente comisión de delitos a gran escala y a través de todas las fronteras estatales, utilizando la logística y los medios de comunicación más modernos, apoyándose de modo creciente en la corrupción y, tras operaciones de blanqueo de dinero coronadas por el éxito, recurriendo a capital que, tras reinvertirse en circuitos económicos normales, está disponible para la financiación de nuevos delitos.

En segundo lugar, la violencia callejera, los delitos informáticos, la pornografía infantil son nuevas formas de delinquir que tienen un gran componente sociológico, producto quizás también del dinamismo y del hiperdesarrollo de una sociedad con una gran capacidad de comunicación y de transmisión donde valores como la seguridad, la justicia, la paz ciudadana quedan relegados a un segundo plano en pro de una modernidad y de un progresismo mal entendido.

24

Estas reflexiones nos las hacemos los parlamentarios europeos y están reflejadas en numerosos documentos como en el Informe que sobre Euro-pol redactó el diputado alemán de nuestro grupo, Hartmur Nassauer en noviembre de 1996.

SCHENGEN

En su origen y como ya he indicado previamente, la cooperación Schengen se estableció entre Estados miembros fuera del ámbito de las instituciones comunitarias, pero, con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, dicha cooperación se ha integrado en el marco de la Unión. En virtud de los protocolos anejos al Tratado de Amsterdam, el espacio de Schengen es el único ejemplo de cooperación reforzada entre un grupo de Estados miembros.

El Acuerdo de Schengen, firmado en Schengen el 14 de junio de 1985, expresaba la intención de las cinco Partes contratantes (Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos) de establecer medidas comunes relativas a la supresión de los controles en las fronteras interiores para lograr la libre circulación de las personas.

En 1990, se firmó un Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen. Con el fin de que la libre circulación de personas fuera una realidad (cruce de fronteras interiores y exteriores, visados para estancias de corta y de larga duración, condiciones que regulan la circulación de los extranjeros), había que aplicar toda una serie de medidas compensatorias para evitar que la

supresión de fronteras sirviera a un aumento descontrolado de la delincuencia que podría transitar libremente entre los países miembros, creando con ello un inmenso espacio de inseguridad (descripciones a efectos de no admisión, criterios para determinar la responsabilidad de los refugiados, cooperación policial, extradición, cooperación en la lucha contra los estupeficientes y establecimiento del Sistema de Información de Schengen).

Los objetivos de estos acuerdos son facilitar la supresión de los controles en las fronteras interiores, reforzando al mismo tiempo los controles en las fronteras exteriores, y armonizar las medidas en materia de visados, asilo y cooperación policial y judicial. Si bien esta cooperación entre algunos Estados miembros ha permitido un progreso, este método intergubernamental tiene ciertos inconvenientes como el problema de coordinación entre las actividades de los grupos de trabajo, falta de control por parte del Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales sobre las acciones adoptadas en este marco, la propia naturaleza de esta cooperación, el sistema de protección de datos del SIS (Sistema de Información Schengen).

Desde la firma del Convenio de Schengen en 1990, todos los Estados miembros de la UE (a excepción del Reino Unido e Irlanda para los que existen disposiciones específicas) han firmado "protocolos de adhesión". Los controles internos entre Grecia y los Estados de Schengen debían suprimirse antes del 26 de marzo de 2000 y, por tanto, el Convenio de Schengen está ahora en vigor en diez Estados miembros (Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Francia, Italia, Grecia, Alemania, Austria, España, Portugal).

25

Después de examinar en detalle las condiciones prácticas para la ejecución del acervo de Schengen, el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior tomó una decisión en su reunión celebrada entre el 31 de noviembre y el 1 de diciembre 2000 sobre la plena aplicación del acervo de Schengen. Dicha decisión entró en vigor el 25 de marzo de 2001. De esta fecha en adelante, se suprimirán las fronteras interiores entre los actuales Estados de Schengen (Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Francia, Italia, Grecia, Alemania, Austria, España, Portugal) y los países de la Unión Nórdica de Pasaportes (Dinamarca, Finlandia, Suecia, Noruega e Islandia).

Es de lamentar que, paradójicamente, se mantenía al Parlamento Europeo mejor informado del trabajo de los organismos de Schengen en virtud de las disposiciones anteriores, ya que la Presidencia de Schengen presentaba un informe al Parlamento Europeo después de sus seis meses de mandato. Además, se adoptaban y se enviaban al Parlamento informes anuales relativos a la aplicación del Acuerdo de Schengen y a la situación en las fronteras exteriores. Desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, la Comisión competente en el PE no ha recibido ningún informe de la Presidencia que se refiera específicamente a los avances dentro del ámbito de Schengen ni ningún informe por escrito relativo a la ejecución del acervo de Schengen.

COOPERACIÓN POLICIAL

La cooperación policial oficial entre representantes de los Estados miembros comenzó en 1976 con la creación de los Grupos de Trabajo denominados Grupos Trevi. Esta cooperación se centraba en el terrorismo, así como en los problemas de organización y formación de los servicios policiales.

En 1989 los Grupos de Trabajo eran cuatro (terrorismo, cooperación policial, delincuencia organizada, libre circulación de personas), patrocinados por un grupo de altos funcionarios encargado de preparar las decisiones adoptadas por el Consejo de Ministros.

Este sistema prefiguró la estructura intergubernamental establecida por el Tratado de Maastricht y por los acuerdos de Schengen.

EUROPOL

De conformidad con el Convenio Europol firmado el 26.07.1995, (basado en el antiguo artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea), Europol es una oficina europea de policía encargada de recoger y analizar informaciones. Para ello se retienen informaciones de forma automatizada y los resultados se intercambian entre los países miembros.

26

Europol está vinculado a una unidad nacional en cada uno de los Estados miembros. Dicha unidad es el único órgano de enlace entre Europol y los servicios competentes de los Estados miembros (apartado 2 del artículo 4 del Convenio Europol). Cada unidad nacional enviará a Europol funcionarios de enlace. Dichos funcionarios estarán encargados de la defensa de los intereses de las unidades nacionales en Europol y estarán sujetos al Derecho nacional del Estado miembro acreditante (artículo 5 del Convenio Europol).

El Tratado de Amsterdam prevé que Europol se convierta en el principal instrumento de coordinación entre servicios nacionales de policía en la Unión.

Es competente en materia de:

- lucha contra el tráfico de estupefacientes,
- lucha contra el tráfico de productos nucleares y radioactivos,
- lucha contra el tráfico de coches robados,
- la trata de seres humanos,
- la inmigración clandestina,
- la falsificación del euro,
- el terrorismo y
- el blanqueo de dinero vinculado a las actividades delictivas internacionales.

En octubre de 1999 el Consejo Europeo de Tampere pidió que se extendiera la competencia de Europol a toda actividad de blanqueo de dinero, independientemente de su origen.

Concretamente, el trabajo de Europol consiste en almacenar información, facilitar las investigaciones, llevar un repertorio de las competencias especializadas existentes y favorecer los contactos entre investigadores y magistrados especializados. Así, Europol recoge y analiza informaciones valiéndose de sistemas informáticos automatizados. Las informaciones y las averiguaciones sobre delitos se transmiten a través de las unidades nacionales a las autoridades competentes de los Estados miembros. El contenido del sistema de información se establece detalladamente en el artículo 8 del Convenio Europol. Se trata de datos sobre personas sospechosas de haber cometido un delito que sea competencia de Europol, o de personas que hayan sido condenadas por cometer un delito de dichas características o respecto de las cuales exista suficiente presunción de que cometerán dicho delito.

En principio, Europol no disponía de competencias más allá de este marco. Todas las demás actividades de investigación, así como la realización de todo tipo de medidas policiales eran competencia de las autoridades policiales.

A raíz del Consejo Europeo de Tampere (octubre de 1999) los Estados miembros vienen estudiando la posibilidad de establecer equipos comunes de investigación, eventualmente con el apoyo de Europol, para luchar contra el tráfico de drogas, la trata de seres humanos y el terrorismo. De este modo, los EM reconocieron en Tampere el papel fundamental que desempeña Europol en "el apoyo a la prevención, análisis e investigación de la delincuencia a escala de la Unión". Pidieron que "el Consejo provea a Europol del apoyo y los recursos necesarios. En un futuro próximo su papel debe reforzarse mediante la recepción de datos operativos procedentes de los Estados miembros y la autorización para pedir a los Estados miembros que inicien, dirijan o coordinen investigaciones o creen equipos conjuntos de investigación en determinados ámbitos de la delincuencia, respetando los sistemas de control judicial de los Estados miembros". Igualmente, el Consejo europeo de Tampere estableció en su conclusión 44 la voluntad de que "se establezca una Unidad operativa europea de jefes de policía con objeto de intercambiar, en cooperación con Europol, experiencia, mejores prácticas e información sobre las actuales tendencias de la delincuencia transfronteriza, así como de contribuir a la planificación de acciones operativas".

Bajo los auspicios de Europol, también ha de crearse una base ADN europea. En este sentido, en 1997 el Consejo adoptó una resolución por la que se inició un proceso de cooperación para crear una base de datos ADN en cada Estado miembro de acuerdo con normas comunes y para intercambiar dichos datos. La posterior puesta en red de las bases nacionales permitirá comparar los análisis con el fin de saber, sobre la base de rastros descubiertos tras un crimen, si una persona figura ya en un fichero. A largo plazo, esto nos conducirá a la creación de una base de datos ADN europea.

En cualquier caso, para que exista una lucha eficaz contra el delito en la UE se ha de poder adaptar su instrumental a las amenazas con las que se

enfrenta. De la forma más peligrosa de la delincuencia, a saber la delincuencia organizada, que actúa a escala mundial, exige descubrir las interconexiones y su centro de dirección y ello requiere una planificación centralizada. Por este motivo, Europol debe ampliar sus competencias en cuanto a investigación y capacidad operativa de actuación. El Parlamento Europeo se ha pronunciado a favor de integrar Europol en el derecho Comunitario, sin embargo no está en la línea de hacer de Europol un FBI a la europea en virtud del principio de subsidiariedad, sino de darle competencias para un número reducido de delitos de dimensiones europeas como el terrorismo, el blanqueo de dinero, la trata de seres humanos...

ESCUELA EUROPEA DE POLICÍA

El 3 de abril de 1998, un año después de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el Parlamento Europeo adoptó, sobre la base de un informe de propia iniciativa una Resolución sobre las repercusiones de la ampliación de la Unión Europea en lo que respecta a la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior en cuyo punto 10 se señala que el Parlamento Europeo "propone la creación de una Academia Europea de Seguridad Interior, encargada de la formación de los órganos policiales y de las unidades de protección de fronteras en la Unión Europea y en los países candidatos para prepararlos a la aplicación del Derecho comunitario así como a la puesta en práctica de medidas comunes y comunitarias."

28

En su reunión en Tampere del 15 y 16 de octubre de 1999 el Consejo Europeo acordó, como recoge la conclusión 47, la creación de una "Academia europea de policía para la formación de funcionarios policiales de rango superior". Se decidió que ello "empezaría como una red de institutos nacionales de formación policial ya existentes".

En este sentido, el Consejo adoptó una Decisión por la que se instituye dicha Escuela Europea de Policía (CEPOL), aplicable desde el 1 de enero del 2001. Tiene por objeto reforzar la cooperación entre las escuelas nacionales de policía, con el fin de estimular un enfoque común de los problemas más importantes en el ámbito de la lucha contra la delincuencia, su prevención y el mantenimiento del orden.

La CEPOL, por el momento, adopta la forma de una red constituida por los institutos nacionales de formación de altos responsables de los servicios de policía. Consiste en un sistema de contactos entre las academias nacionales para coordinarse en sus trabajos.

Los directores de los centros nacionales de formación de funcionarios policiales de rango superior integran ya el Consejo de Gobierno de la Escuela que está presidido por el director de un centro nacional de formación del EM que asume la Presidencia del Consejo de la Unión Europea, hasta el 30 de junio Suecia, ahora Bélgica y a partir del 1 de enero 2002 España. Es también en el país de la Presidencia donde tienen lugar las reuniones, convocadas a su iniciativa.

Dicho Consejo de Gobierno creará una Secretaría permanente que asistirá a la escuela en las tareas administrativas necesarias para su funcionamiento. El Consejo de la Unión Europea decidirá la ubicación de la sede de la Secretaría permanente. Gotemburgo hubiera sido una buena oportunidad para adoptar una decisión en la materia pero debido a la falta de consenso se ha retrasado para otra ocasión. Por el momento existen 7 países candidatos a acoger la sede de la Escuela, entre los que figura España, Madrid. (Concretamente en la Avenida Pío XII).

Sus gastos correrán a cargo del conjunto de los EM.

La Escuela estará abierta a la cooperación con los institutos de formación policial de terceros países. Ofrece sus infraestructuras a los altos responsables de los servicios de policía de los países candidatos, de Islandia y Noruega, y estudiará la posibilidad de hacer accesibles sus instalaciones a los funcionarios de las instituciones y otros órganos de la Unión Europea.

Según su art.9, a más tardar en el transcurso del tercer año siguiente a aquel en que surta efecto la decisión del Consejo, es decir a partir del 23 de diciembre 2003, el Consejo de Gobierno de la escuela presentará al de la UE un informe sobre el funcionamiento y la evolución de la red. En él se analizarán los progresos alcanzados y la eficacia de los resultados abriendo el debate entonces a la necesidad de implantar una verdadera Escuela, propiamente dicha.

29

Quiero destacar que el PE ha hecho una llamada de atención para que se adopten medidas en materia de seguridad que impidan que los delincuentes puedan acceder al sistema de red electrónica prevista como apoyo a la Escuela, así como la importancia del conocimiento lingüístico en la formación de los agentes de policía, del derecho comunitario y que sea apoyada por los sindicatos policiales y las asociaciones profesionales.

LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

En la última década se ha producido en Europa una recrudescencia de las actividades terroristas, poniendo gravemente en peligro los esfuerzos por crear un verdadero espacio de seguridad interior. Ningún país europeo ha quedado inmune de estos actos de violencia.

Estos actos reflejan un profundo cambio del tipo de terrorismo en Europa y ponen de manifiesto la insuficiencia de los métodos clásicos de cooperación judicial y policial para hacerles frente.

Este nuevo terrorismo es el resultado de la actividad de redes organizadas a escala internacional, establecidas en varios países, que aprovechan los vacíos jurídicos de la territorialidad de la acción judicial y a veces reciben importante ayuda logística y financiera.

El terrorismo tiene una larga tradición. El peligro que presenta el terrorismo contemporáneo se debe a que, a diferencia de los actos terroristas del

pasado, hoy en día los efectos reales o potenciales de los atentados son cada vez más amplios y devastadores, debido a la evolución tecnológica en el sector de las armas y de los explosivos.

El terrorismo en los países miembros de la Unión Europea reviste diferentes formas: el homicidio, el atentado corporal o la amenaza contra la vida, pero también el secuestro de personas y la toma de rehenes, la destrucción de bienes materiales o el deterioro de equipos públicos o privados.

En definitiva: los actos terroristas apuntan a crear un clima de terror en la opinión pública, a ejercer presión sobre los poderes públicos, a veces incluso a desestabilizar el sistema político (la democracia y las instituciones parlamentarias), Todo ello representando una amenaza grave para la sociedad democrática, puesto que afecta a su entramado moral y social y atenta contra el derecho humano más fundamental, el derecho a la vida.

En cuanto a la posibilidad de adoptar una definición única de terrorismo, hay que reconocer que, al menos por el momento, no es posible llegar a una definición objetiva, precisa y universalmente aceptable.

Aún así, en el contexto de la Unión Europea, cuyos Estados miembros presentan estructuras que se basan en el Estado de Derecho y en la democracia, es posible dar una definición del concepto de terrorismo inspirada en la Recomendación 1426 (1999) del Consejo de Europa.

30

Según esta definición, constituye un acto de terrorismo el delito cometido por personas o por grupos que recurren a la violencia o amenazan con utilizarla contra un país, sus instituciones, la población en general o personas en concreto, motivado por aspiraciones separatistas, por concepciones ideológicas extremistas o por el fanatismo, o inspirado por móviles irracionales y subjetivos y que pretende someter a un clima de terror a los poderes públicos, a determinadas personas, a grupos de la sociedad o a la opinión pública en general.

A partir de este contexto, pasaré a analizar lo que a los presentes les puede interesar en mayor medida: el papel de la UE en la lucha contra el terrorismo.

En la actualidad, la mayoría de los Estados miembros de la UE no dispone de legislación específica relativa al terrorismo. (Se trata de los ocho países siguientes: Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Luxemburgo, Países Bajos y Suecia.)

La persecución de los presuntos responsables de delitos, cuando se encuentran fuera de las fronteras del Estado del juez o del tribunal competentes para conocer la causa, se efectúa únicamente de conformidad con el procedimiento de extradición.

Sin embargo, en el marco de la Unión Europea, es posible prever la utilización de otros mecanismos legales.

El artículo 29 del Tratado de la Unión cita explícitamente el terrorismo como una forma de delincuencia que es necesario prevenir y combatir a escala europea gracias a una cooperación más estrecha entre las fuerzas de policía, las autoridades judiciales y la aproximación de las disposiciones del Derecho penal de los Estados miembros.

Inmediatamente después de su entrada en vigor, los jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Tampere integraron el terrorismo en su planteamiento global de lucha contra todas las formas de delincuencia y se comprometieron a organizar los equipos de investigación comunes, que han resultado ser los únicos capaces de enfrentarse a las organizaciones terroristas.

Europol, cuyo mandato como he señalado anteriormente cubre expresamente el terrorismo, tendrá que prestar su apoyo a esta acción común, incluida la participación en los equipos, y su eficacia será mayor puesto que se reforzará su función operativa.

Por otra parte, los instrumentos de cooperación judicial, en particular los destinados a evitar que los delincuentes aprovechen la pluralidad de legislaciones, también permitirán reducir o incluso suprimir los obstáculos entre diferentes países para entregar los terroristas a la justicia.

Existen, en materia de lucha contra el terrorismo, iniciativas adoptadas a nivel de las instituciones comunitarias:

Lucha contra la financiación del terrorismo

El Consejo adoptó el 9 de diciembre de 1999 una recomendación sobre la cooperación en materia de lucha contra la financiación del terrorismo. (DO C 373/1, 23.12.1999).

La declaración de la Gomera

Por otra parte, el 14 de octubre de 1995, el Consejo adoptó la Declaración de La Gomera sobre el terrorismo con el fin de reforzar los mecanismos de cooperación policial y judicial a través de un mayor intercambio de información sobre los grupos terroristas, una coordinación reforzada entre las autoridades judiciales y la posibilidad de obtener la extradición de personas acusadas de actos de terrorismo.

Directorio de conocimientos

Por la acción común 96/610/JAI, de 15 de octubre de 1996 (DO L 273, 25.10.1996), el Consejo de la UE crea un Directorio de competencias técnicas y conocimientos antiterroristas especializados para facilitar la cooperación antiterrorista entre los Estados miembros, con el que se pretende intensificar la cooperación en la lucha contra el terrorismo.

Resoluciones del Parlamento Europeo (PE)

En numerosas ocasiones el PE ha debatido y adaptado resoluciones analizando y condenando las acciones terroristas. Actualmente se está deba-

tiendo en su Comisión de Libertades Públicas y Derechos de los Ciudadanos, Justicia y Asuntos Interiores un informe de iniciativa sobre el papel de la Unión en la lucha contra el terrorismo en cuyos debates se subraya la necesidad de una mayor colaboración policial para erradicar este problema de todos. Entre las recomendaciones que hace al Consejo de la UE, figura la solicitud de la adopción de una "orden europea de busca y captura", que en rigor técnico jurídico debería llamarse Orden de detención y entrega. Me congratula poderles anunciar que la Comisión Europea está trabajando intensamente en la materia y en septiembre de este año el Comisario europeo portugués, Antonio Vitorino se ha comprometido a presentar una decisión marco que prevea la creación de dicho instrumento jurídico. Constituye por tanto uno de los grandes retos para la Comisión Europea en los próximos meses.

En efecto, la orden europea de busca y captura se convertirá en el elemento clave de lucha contra el terrorismo pero también otros delitos que sacuden el territorio europeo como la trata de seres humanos, delitos contra los niños, tráfico de drogas, de armas, corrupción, fraude... Todas estas actividades no hacen sino crear un ambiente de inseguridad, de mal estar y de impotencia que debe verse contrarrestado con medidas eficaces de captura de los presuntos responsables para que puedan ser juzgados sin dilaciones.

32

Para que esta iniciativa tenga éxito, visto el contexto político actual y las posibilidades que nos ofrecen los tratados, es necesario tener en mente los siguientes datos:

- Establecimiento de una orden de busca y captura europea no exclusivamente referida a los actos de terrorismo sino que se trata de diseñar un instrumento de lucha contra la delincuencia, organizada o no, en particular el terrorismo, la trata de seres humanos, y los delitos contra los niños, el tráfico ilícito de drogas y de armas, la corrupción y el fraude. En este sentido discurren actualmente los trabajos en el seno de la Comisión europea.

La orden de busca y captura europea puede encontrar menos dificultades prácticas que el reconocimiento mutuo de resoluciones firmes en materia penal, ya que en este ámbito ha de contarse con el "ne bis in idem", los efectos sobre futuras resoluciones, el alcance y reconocimiento mutuo en relación con el delincuente y con el delito y la variedad de sanciones que pueden no encontrar equivalente en otros Estados miembros.

- El Parlamento Europeo está jugando un papel destacado en el establecimiento de una orden de busca y captura europea. Ya el 27.10.2000 exigió, en el marco de una declaración sobre el terrorismo en España, a las Instituciones de la UE en su punto 4 "que adopten medidas efectivas para la persecución del terrorismo, en particular la orden de busca y captura europea".

Ello muestra que, incluso si jurídicamente el Parlamento Europeo no tiene competencia de iniciativa legislativa, sí que cuenta con la legitimidad política y democrática necesaria para presentar propuestas o recomendaciones, tal y como reconoce el artículo 39 del Tratado de la Unión Europea.

GRUPOS VIOLENTOS Y GAMBERRISMO

En España y en particular en el País Vasco, somos conscientes desde hace mucho tiempo del fenómeno de "lucha en la calle", que adopta una forma particular y últimamente se especula con cierto fundamento que se desarrolla en paralelo a la actividad de la banda terrorista ETA.

Más recientemente, los EM se han convertido en testigos perplejos de innumerables manifestaciones de violencia por parte de grupos exaltados heterogéneos que se sirven de métodos brutales para expresar por la fuerza sus intenciones, no necesariamente coincidentes y que reciben el nombre genérico de "grupos antiglobalización".

Aunque de difícil definición, nos podemos referir a estos grupos como una corriente de protesta mundial que aún a decenas de grupos de diferentes países que tienen en común su rechazo al capitalismo y al modelo neoliberal.

Los diferentes grupos antimundialización llevan más de una década trabajando en cuestiones relacionadas con los problemas causados por la globalización de la economía mundial y sin embargo han acaparado espacio en los medios de comunicación y atención desde las instancias internacionales a raíz de la presencia de sus simpatizantes en actos paralelos a las grandes reuniones económicas y políticas internacionales.

La protesta de Seattle en diciembre de 1999 en la que unos 50.000 manifestantes tomaron la ciudad consiguió abortar la reunión de la Organización Mundial del Comercio y supuso un punto de inflexión en la historia del movimiento. El éxito del Foro social de Porto Alegre en Brasil, celebrado en paralelo al Foro Económico Mundial supuso otra gran baza.

Más recientemente y por citar otro caso que no deja duda sobre la fortaleza del movimiento de resistencia, la cancelación de la conferencia que el Banco Mundial tenía previsto llevar a cabo en Barcelona y que finalmente tuvo lugar en Internet en formato de vídeo conferencia. En esta ocasión la manifestación, convocada bajo el lema Otro mundo es posible, reunió a unas 20.000 personas -50.000 según los convocantes, y 8.000 según la Guardia Urbana- en contra de las políticas del Banco Mundial y provocó la suspensión de la cumbre que tenía previsto celebrar por temor a los incidentes. En la cola de la marcha se situó un grupo de unos 100 encapuchados ajenos a los manifestantes, quienes a su paso iban destrozando los escaparates de las tiendas, los bancos y las cabinas telefónicas del paseo de Gracia mientras coreaban consignas a favor de la violencia y acusaban de 'reformistas' a las más de 350 entidades convocantes.

En la última cumbre de jefes de Estado en Gotemburgo se desplegó una verdadera batalla en las calles de esa ciudad sueca cuyo resultado fue por lo menos tres manifestantes heridos de bala, 12 policías heridos y cerca de 400 detenidos. De esta manera antidemocrática, los jóvenes violentos lograron sembrar el terror e influenciar, ciertamente, el desarrollo de la reunión oficial.

Al preguntarnos sobre los métodos utilizados para darse cita, hay que destacar el papel jugado por Internet que ha permitido movilizar un volumen de personas en un tiempo récord sin precedentes. Existen numerosas páginas en las que, además de artículos afines, pueden verse las actividades que las plataformas organizan:

- A nivel internacional el Independent Media Center es una de las web que más información ofrece a los simpatizantes acerca de las campañas en curso.

- Otra de las páginas más utilizadas es la de nodo50. El web se autodefine como un "territorio virtual para los movimientos sociales y la acción política en Internet y está estrechamente vinculado al internacional Worldwatch Institute, encargado de vigilar las acciones políticas y económicas mundiales y con gran contenido ecológico.

- A nivel internacional destaca el International Lobster Party que ofrece listados muy elaborados de los movimientos antiglobalización en diversos países, incluido España.

- A-Infos es otra red internacional anarquista que congrega a activistas comprometidos con la lucha de clases. Anarquista es también el grupo español Confederación General del Trabajo (CGT) que convoca actividades antiglobalización y que posee una extensa lista de personas a las que envían información sobre las convocatorias vía correo electrónico.

- Rebelión es otro periódico electrónico de información alternativa, que posee una agenda de movilizaciones en la que destaca el llamamiento en preparación de la cumbre del G8 en Génova que tendrá lugar el próximo mes de julio. Los activistas esperan que una gran manifestación reviente la cumbre de los países más ricos del planeta.

En España podemos citar: indymedia.org, nodo50.org y es.egroups.com.

Las actividades de Barcelona pueden también verse en la web Rosadefoc o la de la Coordinadora anarquista contra la globalización.

Génova es la próxima cita: una reunión del G8. Será en julio. Ya tienen los ojos puestos en ella. Habrá más autobuses, nervios y tensión. Pero, de todos modos, irán.

Todo ello pone de manifiesto la necesidad de nuevas medidas para abordar este problema que afecta a todos los países de la UE.

Qué se ha hecho hasta ahora?

En la legislación comunitaria existe un gran vacío en lo que se refiere a la lucha contra esta nueva forma de vandalismo. Así, la acción de la UE se basa principalmente en:

- el Convenio del Consejo de Europa de 1985 sobre la violencia e irrupciones de espectadores con motivo de manifestaciones deportivas y especialmente de partidos de fútbol, así como en
- la acción común relativa a la cooperación en cuanto al orden público y seguridad. Esta acción común tiene como objetivo que los EM, cuando se les solicita, o espontáneamente y por mediación de las autoridades centrales comunican información a los Estados miembros afectados cuando grupos de cierta magnitud que puedan constituir una amenaza para la seguridad y el orden públicos se desplazan a otros Estados miembros para participar en concentraciones. La información se comunica, lo antes posible, a todos los Estados miembros implicados, limítrofes o no, incluidos los Estados miembros por los que transiten dichos grupos.

La información facilita datos, lo más detallados posible, sobre: el grupo en cuestión el itinerario y lugares de estancia, medios de transporte, otros datos pertinentes, fiabilidad de la información...

En la historia más reciente de la UE se han adoptado medidas para abordar una forma específica de gamberrismo y es aquella que ha nacido ligada a los partidos de fútbol. Después de los innumerables desastres producidos con motivo de este tipo de citas deportivas, los EM decidieron intensificar su actuación conjunta en el tema, concretamente a través de la cooperación policial en la UE para prevenir y controlar la violencia y los desórdenes vinculados a este tipo de "vandalismo".

Desde el Tratado de Maastricht el Consejo ha adoptado una serie de instrumentos específicos:

- Recomendación del Consejo, del 22 de abril de 1996, sobre directrices para prevenir y contener los desórdenes relacionados con partidos de fútbol.
- Resolución del Consejo, del 9 de junio de 1997, sobre la prevención y el control del "vandalismo" mediante el intercambio de experiencias, la prohibición de entrada en los estadios y la política de medios de comunicación.
- Resolución del Consejo, del 21 de junio de 1999, relativa a un manual de cooperación policial internacional y medidas de prevención y lucha contra la violencia y los desórdenes relacionados con los partidos internacionales de fútbol.

Este manual está destinado a los servicios de policía de los Estados miembros. Este manual proporciona ejemplos concretos de métodos de trabajo

con el fin de desarrollar la colaboración práctica entre los servicios de policía en cuanto a violencia y desordenes en los partidos de fútbol internacionales. Incluye disposiciones relativas:

- al contenido y alcance de la cooperación policial (preparación de los servicios de policía, organización de la cooperación entre ellos antes del acontecimiento, gestión de la información)
- a las relaciones de la policía con los medios de comunicación
- a la cooperación con los agentes de vigilancia de los estadios
- a la política de acceso a los estadios y a la venta de entradas

En un contexto más generalizado e impulsados por los acontecimientos que he descrito anteriormente, el Consejo y el Parlamento Europeo se han puesto en marcha para tomar medidas específicas en la materia.

La Presidencia sueca, antes de finalizar su mandato, decidió convocar de urgencia un Consejo extraordinario de ministros JAI el 13 de julio. En su orden del día figura como tema estrella "La seguridad en las reuniones del Consejo Europeo y de otros acontecimientos susceptibles de tener un impacto comparable".

36

Por su parte, en el PE, foro de representación y defensa de la seguridad de los ciudadanos en el seno de la UE, se están iniciando las negociaciones prácticas en la materia. Tengo el honor de anunciarles que ha sido la del seno de la delegación española del PPE que se ha lanzado una iniciativa para solicitar al PE la constitución de una comisión específica que permita hacer un seguimiento en detalle de este fenómeno tan abrumador que constituye la delincuencia callejera. La creación de comisiones ad hoc constituye una práctica habitual en el seno del PE. En los últimos tiempo se han constituido comisiones temporales en materia de genética humana y otras nuevas tecnologías de la medicina moderna, sistema de interceptación de comunicaciones ECHELON, y seguimiento de las recomendaciones sobre la EEB. Así mismo, se han creado comisiones de investigación sobre la EEB propiamente dicha y sobre el régimen de tránsito comunitario.

LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA

Todos los Estados miembros de la Unión se enfrentan desde hace dos décadas a una delincuencia que se ha diversificado considerablemente y se mantiene a un nivel preocupante, ya afecte a los ciudadanos y a sus bienes, al sector comercial o al sector público. Este fenómeno tiene un coste considerable para nuestras sociedades (coste humano para las víctimas, coste social y político, coste económico). La globalización y la apertura de los mercados de bienes, servicios y capitales fueron factores que impulsaron un crecimiento sin precedentes en Europa pero también facilitaron una expansión de la delincuencia organizada transfronteriza.

La reflexión consciente y seria sobre la política europea de prevención se inició los días 4 y 5 de mayo de 2000 en la conferencia de alto nivel celebrada en Praia da Falésia a iniciativa de la Presidencia portuguesa del

Consejo. La Comisión Europea presentó el 29.11.2000 una Comunicación sobre "Prevención de la delincuencia en la UE" (COM786-2000) que tiene por objetivo contribuir a esta reflexión. En ella, la Comisión incluye propuestas en favor de un instrumento financiero comunitario. Dada la importancia de medidas de sensibilización en materia de prevención y lucha contra la delincuencia, la Comisión, en el marco de esta comunicación, ha sentado las bases para la constitución de un Foro europeo para la prevención de la delincuencia organizada. Es una iniciativa encaminada en primer lugar a estructurar los trabajos sobre prevención a nivel europeo. Se trata de un marco para la creación de una red de expertos y para el lanzamiento de iniciativas. Este Foro, que vio la luz en su primera reunión de 17 y 18 de mayo 2001 con excelentes resultados, se articulará con otros foros de discusión o grupos de trabajo existentes en distintos ámbitos sectoriales a escala europea e internacional y contribuirá a sus trabajos.

ESTRATEGIA PARA LA PREVENCIÓN Y EL CONTROL DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

De acuerdo con su programa de acción relativo a la delincuencia organizada de junio de 1997, el Consejo Europeo reunido en Viena en diciembre de 1998 pidió un refuerzo de la acción de la Unión contra la delincuencia organizada a través de la explotación de las posibilidades más amplias ofrecidas por el Tratado de Amsterdam. El Consejo Europeo reiteró este objetivo en octubre de 1999 en Tampere.

37

Al adoptar el documento denominado "Prevención y control de la delincuencia organizada, estrategia de la UE para el comienzo del nuevo milenio" (DO C 124/1, 3.05.2000) el Consejo da respuesta a esta demanda. El documento especifica qué acciones deben realizarse a escala europea para luchar contra la delincuencia organizada, su prioridad, bajo qué responsabilidad y según qué calendario.

Las orientaciones políticas y las 39 recomendaciones detalladas que constituyen la estrategia se agrupan en 11 objetivos:

1. reforzar la recogida y análisis de datos relativos a la delincuencia organizada;
2. evitar que la delincuencia organizada se infiltre en el sector público y el sector privado;
3. reforzar la prevención de la delincuencia organizada y la colaboración entre el sistema de justicia penal y la sociedad;
4. reexaminar y mejorar la legislación así como el control y los marcos reglamentarios nacionales y comunitarios;
5. reforzar las investigaciones en el ámbito de la delincuencia organizada;
6. reforzar Europol;
7. detectar, congelar, decomisar y confiscar los productos del crimen;

8. reforzar la cooperación entre autoridades represivas y autoridades judiciales a nivel nacional y en la Unión Europea;
9. reforzar la cooperación con los países candidatos a la adhesión;
10. reforzar la cooperación con terceros países y otras organizaciones internacionales;
11. vigilar el refuerzo de la aplicación de las medidas de prevención y control de la delincuencia organizada en la Unión.

El Consejo Europeo recibirá, a más tardar el 30 de junio del 2005, un informe general de la Comisión y el Consejo sobre la aplicación de la estrategia de la Unión contra la delincuencia organizada, y adoptará orientaciones relativas a las nuevas medidas que deben adoptarse.

RED EUROPEA DE PREVENCIÓN DE LA DELINCUENCIA

Existe un consenso generalizado de la necesidad de prevenir la delincuencia. Sin embargo, debemos ser conscientes que el fenómeno de la delincuencia organizada y el de la delincuencia menor exigen respuestas diferenciadas por parte de la Unión Europea, ya que la lucha contra la delincuencia organizada constituye uno de los objetivos prioritarios de la acción de la Unión y sus Estados miembros, mientras que la lucha contra la microdelincuencia es, básicamente, competencia de las instituciones locales, regionales y nacionales.

38

Por lo que se refiere a la prevención de la delincuencia organizada, los Estados miembros podrán contar con el concurso de Europol que apoya la actividad de los Estados miembros mediante la difusión de análisis estratégicos y la puesta a disposición de bases de datos que deberán permitir seguir la evolución de los fenómenos de delincuencia que puedan afectar a más de un Estado.

Por el contrario, para la prevención de la delincuencia menor el papel de la Unión podría limitarse a favorecer el intercambio de información entre las autoridades nacionales, para poner de relieve las mejores prácticas o los problemas hallados al hacer frente a estos fenómenos. De este modo, la creación de una red estructurada de intercambio de información entre las autoridades locales, regionales y nacionales resulta una respuesta adecuada a tal exigencia. En este sentido, el Consejo adoptó el 28 de mayo de este año una Decisión (L153/1 de 8.06.2001) por la que se crea una "red europea de prevención de la delincuencia". En su propio articulado se establece que ésta deberá trabajar "en estrecha relación con los organismos de prevención de la delincuencia, las autoridades locales, los interlocutores locales y la sociedad civil, así como las instituciones de investigación y las organizaciones no gubernamentales de las EM (art 4.b).

Estará formada por puntos de contacto que designará cada EM, con un máximo de tres e incluirá por lo menos un representante de las autoridades nacionales competentes así como de un representante de la Comisión Europea. Se reunirá por lo menos una vez cada semestre, previa convoca-

toria por parte de la Presidencia en ejercicio del Consejo. Su primera reunión ha tenido lugar en Estocolmo el 25 y 26 de junio, a nivel de representantes nacionales. La primera reunión plenaria tendrá lugar después del verano, bajo presidencia belga.

El intercambio de información se referirá a la delincuencia en general, si bien está previsto que preste una especial atención a la delincuencia juvenil, urbana y la relacionada con la droga. Permitirá a las autoridades competentes aprovechar la experiencia acumulada en los otros países, así como los conocimientos expertos de estructuras como la propia Europol, el Observatorio Europeo de la Droga, las Toxicomanías y Eurojust.

DELINCUENCIA EN EL CIBERESPACIO

En el contexto de las altas tecnologías es fundamental que hablemos en términos propios de su jerga, y por ello de "hackers". Utilizando un lenguaje simple pero comprensible por todos podemos definirlos como "navegadores del ciberespacio, que hacen de las suyas organizando la web, siempre ingeniándose para hurgar donde no se les ha permitido". Han sido perseguidos por las grandes organizaciones y por la policía internacional. Tiene páginas web propias, celebran reuniones virtuales y publican hasta boletines informativos donde propagan sus ideas e intercambian las últimas recetas del vandalismo electrónico.

¿Cuál es la postura de la UE?

39

En su Comunicación de 26.01.01 titulada "Creación de una sociedad de la información más segura mediante la mejora de la seguridad de las infraestructuras de información y la lucha contra los delitos informáticos", la Comisión Europea expone cómo las infraestructuras de información y comunicación se han convertido en una parte crucial de nuestras economías. Desafortunadamente tienen sus propias vulnerabilidades y ofrecen nuevas oportunidades para la delincuencia. En manos de personas que actúan de mala fe, con mala voluntad, o con negligencia grave, estas tecnologías pueden convertirse en instrumentos para actividades que ponen en peligro o atacan contra la vida, la propiedad o la dignidad de los individuos o del interés público.

Aunque, por diversas razones, no existen estadísticas fiables, no cabe duda de que estos delitos constituyen una amenaza para la inversión y los activos del sector, así como para la seguridad y la confianza en la sociedad de la información. Ejemplos recientes de denegación de servicio y ataques de virus han causado grandes perjuicios financieros.

El Parlamento Europeo ha hecho un llamamiento para que se establezcan definiciones comúnmente aceptables de los delitos informáticos y se aproximen las legislaciones, en especial en el ámbito del derecho penal.

En la cumbre de Lisboa de marzo de 2000, el Consejo Europeo subrayó la importancia de la transición a una economía competitiva, dinámica y

basada en el conocimiento, e invitó al Consejo y a la Comisión a elaborar el Plan de Acción Europa para aprovechar al máximo esta oportunidad. Este plan de acción, elaborado por la Comisión y el Consejo y adoptado por la cumbre del Consejo Europeo de Feira en junio de 2000, comprende acciones para aumentar la seguridad de la red y establecer un enfoque coordinado y coherente de la delincuencia informática para finales de 2002.

La delincuencia informática se comete en el ciberespacio, y no se detiene en las fronteras nacionales convencionales. En principio, puede perpetrarse desde cualquier lugar y contra cualquier usuario de ordenador del mundo. Se necesita una acción eficaz, tanto a nivel nacional como internacional, para luchar contra la delincuencia informática.

En la mayoría de los países, las reacciones frente a la delincuencia informática se centran en el derecho nacional (especialmente el derecho penal), descuidando medidas alternativas de prevención.

40 Por ahora, a nivel de la UE existen diversos instrumentos jurídicos que tratan indirectamente la delincuencia informática pero sólo un caso en el que la cuestión se aborda directamente y es la Decisión del Consejo sobre pornografía infantil en Internet, DO L 138, 9.06.00. En este ámbito y pese al profuso debate sobre las posibilidades de que un niño se tope con un vídeo pornográfico desde su computadora doméstica, no cabe duda de que existen, tecnológicamente hablando multitud de medios para hacerlo posible: la web, los newsgroup, los canales IRC (donde se habla en tiempo real con personas de cualquier parte en el mundo) e incluso desde listas de noticias. Frente a esta realidad y paralelamente a instrumentos legislativos propiamente dichos, han surgido figuras que adoptan de nuevo una denominación especial en la jerga del ciberespacio que son los "patrulleros del espacio" que centran su actuación en la lucha contra las fechorías "on line", fabrican vacunas anti virus. Así, han desarrollado programas que verifican el contenido del material que se visita y si se topa con imágenes o textos inmorales, detienen el acceso. El buen conocedor de Internet puede servirse de sus cauces, Yahoo por ejemplo, para encontrar una lista de rutas hacia patrulleros. Cabe destacar que no se trata de la panacea ya que en ocasiones restringen más allá del deber, hasta el extremo de impedir, por ejemplo, el acceso a la página web de Disney por el simple hecho de que se menciona en algún lugar la palabra "sex", sin albergar obviamente una perversa interpretación.

De hecho, la Cumbre de Tampere del Consejo Europeo en octubre de 1999 incluyó la delincuencia de alta tecnología en una lista limitada de ámbitos en los que deben concentrarse esfuerzos para acordar definiciones, tipificaciones y sanciones comunes como he aludido anteriormente.

De acuerdo con las conclusiones de Tampere, la Comisión

- presentará una propuesta legislativa en virtud del Título VI del TUE, con el fin de aproximar los delitos de alta tecnología.

- examinará el alcance de las medidas contra el racismo y la xenofobia en Internet. La importancia y sensibilidad de esta cuestión se subrayaron en la decisión de un tribunal francés de 20 de noviembre de 2000, en la que se exigía a Yahoo que bloquease a los usuarios franceses el acceso a sitios de venta de recuerdos nazis.
- Por último, la Comisión estudiará cómo mejorar la eficacia de los esfuerzos contra el comercio ilícito de drogas en Internet, cuya importancia se reconoce en la estrategia de la Unión Europea contra las drogas 2000-2004, aprobada en el Consejo Europeo de Helsinki.

Hay que reconocer que para desarrollar una acción eficaz contra el ciber crimen se requiere un considerable esfuerzo en el ámbito de la formación continua y especializada del personal policial y judicial. Las técnicas y las capacidades de la delincuencia informática evolucionan con más rapidez que las correspondientes a áreas más tradicionales de actividad delictiva. Se han lanzado proyectos individuales tendentes a este fin, en forma de intercambio de experiencias y seminarios sobre los retos comunes a que se enfrentan los profesionales en cuestión, con el apoyo de programas gestionados por la Comisión (en especial STOP, FALCONE y GROTIUS). La Comisión propondrá más actividades en este campo, incluida la formación informática y en línea.

En esta línea, la Comisión Europea propone la creación de un foro que reúna organismos responsables de la aplicación de la ley, proveedores de servicios de Internet, operadores de telecomunicaciones, organizaciones de libertades civiles, representantes de los consumidores, autoridades responsables de la protección de datos y otras partes interesadas, con el objetivo de mejorar la cooperación a escala de la UE.

Sin la intención de entrar en materia, debido a la extensión que podría abarcar, no quisiera cerrar este capítulo sin lanzar una breve reflexión sobre el espionaje policial en el ciberespacio. He tenido acceso, como supongo la mayoría de los presentes, a noticias que relatan el despliegue de una acción policial especializada cuyo cometido sería un proyecto de vigilancia para todos los usuarios del teléfono e Internet. Los sistemas en marcha de espionaje electrónico (llevados a cabo, por ejemplo, por EE.UU. en el mundo entero) dejan en una nebulosa inquietante la forma de control de las escuchas y las protecciones jurídicas que permitirán salvaguardar ese derecho fundamental que es el respeto a la vida privada. En el propio PE han surgido voces (por ejemplo la eurodiputada irlandesa Patricia McKenna) que denunciaban, a partir de planes infiltrados sobre conexiones enlazadas con fines de vigilancia por parte de la policía, el acceso ilimitado de las policías a todas nuestras comunicaciones. Ya desde tiempos del grupo de Trevi en 1991 hay constancia de que existieron "discusiones formales" en el plano europeo e Internacional sobre las posibilidades de interceptación de las telecomunicaciones.

BLANQUEO DE CAPITALES

La lucha contra el blanqueo de capitales en la Unión Europea comenzó en 1991 con la adopción de la Directiva relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales (DO L 166, de 28 de junio de 1991, pág. 77), la cual está en estos momentos en fase de adiciones y modificaciones. El objetivo de esta Directiva es ante todo preventivo, pues en principio debería contribuir a defender al sistema financiero para disuadir a los posibles blanqueadores de capitales de utilizarlo para estos fines.

La Directiva prohíbe el blanqueo de capitales, pero no lo somete a penas de forma explícita. Sólo se establece el tráfico de estupefacientes como delito subyacente al blanqueo de capitales, y la inclusión de otras actividades delictivas se deja a la discreción de los Estados miembros.

Se obliga a los Estados miembros a velar porque las entidades crediticias y financieras establezcan la identidad de sus clientes, cuando éstos entablen relaciones comerciales con aquellas, y a conservar pruebas documentales durante determinado periodo de tiempo.

42

Sin embargo, la disposición central de la Directiva es que las entidades de crédito e instituciones financieras están obligadas a colaborar con las autoridades, es decir, que se levanta el secreto bancario si existe la sospecha de blanqueo de capitales. Las instituciones crediticias y financieras deben comunicar por propia iniciativa a las autoridades competentes todos los hechos que consideren como indicios de un posible blanqueo de capitales. Las correspondientes comunicaciones, siempre que se realicen “de buena fe”, no darán lugar a responsabilidades para las instituciones crediticias y financieras ni sus directivos. Dichas instituciones no podrán realizar transacciones sospechosas sin informar previamente a las autoridades competentes.

Además, los Estados miembros estarán obligados a extender las disposiciones de la Directiva, en todo o en parte, a otras profesiones y categorías empresariales, siempre que se presten al blanqueo de capitales.

En su propuesta de modificación de la Directiva, la Comisión pretende ampliar y actualizar los siguientes puntos centrales de la Directiva de 1991:

- Se amplía la lista de delitos subyacentes, es decir, el blanqueo de capitales en el sentido de la Directiva ya no se limita a los resultados del tráfico de drogas, sino también a la participación en actividades relacionadas con la delincuencia organizada y con el fraude, la corrupción y otras actividades ilegales en perjuicio de los intereses financieros de las Comunidades Europeas.
- Las obligaciones que establece la Directiva se amplían sin limitaciones a diversas actividades y profesiones no financieras (contables, auditores, agentes inmobiliarios, comerciantes tratantes de metales preciosos,

empresas de transporte de dinero, explotadores, propietarios y administradores de casinos). Además, se aplican de forma especial a los notarios y otros profesionales independientes del ámbito jurídico que realizan determinadas actividades susceptibles de ser utilizadas para el blanqueo de capitales. Sin embargo, la obligación de denuncia para estas profesiones no se establece necesariamente con respecto a las autoridades competentes, sino que también puede establecerse frente a los colegios de abogados o a otra administración de carácter profesional.

- La Comisión y las autoridades nacionales deben colaborar en los casos de actividades ilegales contrarias a los intereses financieros de la Comunidad.

El Parlamento Europeo, en su empeño por la defensa del ciudadano, no ha podido ponerse de acuerdo con el Consejo en el marco del procedimiento de codecisión al que está sometida la directiva y por ello, actualmente se discute en el seno de un comité de conciliación que intenta aunar los intereses de ambas instituciones.

Los puntos básicos en los que se centran las enmiendas propuestas por el PE son los siguientes:

- Se ha de proteger el derecho de los ciudadanos a delegar en alguien de su confianza la gestión de asuntos jurídicos: se debe preservar la relación de confianza con los notarios y los abogados. El derecho a la reserva en cuanto a los clientes no se ha de menoscabar ni siquiera para luchar contra el blanqueo de capitales. Por otra parte, no hay que tratar de manera desigual a las distintas profesiones jurídicas llamadas a prestar asesoría jurídica y a representar a clientes en juicio.
- Otro problema importante lo constituyen las obligaciones de identificación: está claro que deben existir obligaciones de identificación para luchar contra el blanqueo de capitales, si bien resulta totalmente inaceptable la propuesta de establecer complejas obligaciones de identificación del todo inútiles incluso para situaciones banales que pueden darse todos los días (por ejemplo, el caso de los intermediarios del sector inmobiliario).
- Para las profesiones liberales debería existir la posibilidad de recurrir a los colegios profesionales para autorregular, al menos en parte, las normas que permiten luchar contra el blanqueo de capitales; el Consejo ha optado, en cambio, por una enorme flexibilidad para los Estados miembros y se ha distanciado de la idea de que el objetivo prioritario de la lucha contra el blanqueo de capitales debe ser precisamente la delincuencia organizada; es necesario mejorar estos puntos.

LUCHA CONTRA LA FALSIFICACIÓN DEL EURO

Quisiera empezar llamando la atención sobre la revolución que supondrá la materialización del euro el próximo 1 de enero del 2002: el euro encarnará el símbolo por excelencia de la identidad europea; junto al yen y al dólar, será una de las monedas guía que se utilizará no sólo en Europa

sino a escala mundial; será la piedra angular hacia la construcción de una Unión política (cuyos otros dos elementos esenciales son la titularidad de las relaciones exteriores y un ejército).

En segundo lugar, los enormes progresos tecnológicos explotados por las organizaciones criminales, constituyen otro importante factor de riesgo de falsificación. La utilización de instrumentos informáticos y de reproducción cada vez más sofisticados, hacen que la actividad criminal de falsificación sea hoy día mucho menos compleja que antes y accesible hasta a la pequeña delincuencia.

Otro problema añadido, deriva de la compleja arquitectura de la Unión Europea y sus Estados miembros. Mientras que se han abolido las fronteras internas para el libre movimiento de los delincuentes por todo el territorio de la Unión Europea, perviven, sin embargo, quince fronteras nacionales casi infranqueables para los jueces y los policías de los 15 Estados de la Unión.

El euro corre un especial riesgo de falsificación en el momento de su puesta en circulación y durante el período de doble circulación con los billetes y monedas nacionales antiguos durante los meses de enero y febrero de 2002. Existirá un desconocimiento y una falta de familiaridad con los billetes y monedas de euro. Habrá que cambiar cantidades ingentes de billetes y monedas nacionales en euros.

44

Las dificultades de identificación de las falsificaciones se verán aumentadas por la pluralidad de lugares de producción de los billetes y monedas emitidas en euros, ya que los Estados podrán utilizar técnicas de fabricación, impresión o acuñación diferentes, aun cuando se hayan previsto condiciones uniformes de seguridad técnica.

Asimismo, las monedas tendrán, en cada Estado que forme parte de la unión monetaria, una cara nacional y otra común, lo que aumentará las dificultades de reconocimiento por los usuarios de los otros Estados miembros, donde estas monedas circularán, y serán otro factor de confusión.

Por otro lado, durante el período de la doble circulación todo banco de la zona euro tendrá la obligación de cambiar cualquier cantidad de cualquier moneda nacional por euros, de tal manera que a los riesgos de falsificación de euros se añaden multiplicados los riesgos de falsificaciones de monedas nacionales.

Finalmente, otro riesgo que no debe desdeñarse es el de la falsificación "política". El euro es el símbolo por excelencia de la Unión Europea, y por esta razón, puede ser el objetivo primero de Estados enemigos o de movimientos terroristas.

Por todo ello, existe el riesgo absolutamente fundado de que en gran medida se intentará su falsificación y en consecuencia las políticas de prevención son esenciales.

Con este objetivo en mente, debemos emplearnos a fondo en la necesidad de formar a través de cursillos a aquellos que trabajarán diariamente con el dinero (bancos, entidades de cambio...) para que se familiaricen con el euro. Ellos serán protagonistas clave en la detección de moneda falsa.

Así mismo y como las propuestas legislativas que analizamos hoy pretenden regular, es esencial tanto un sistema eficaz de cooperación (policial, aduanera...) como el establecimiento de un sistema global de información que incluya la identificación del billete falso, su recogida y envío a centros que estudien el método de falsificación (papel empleado, tintada, cantidad falsificada...) y la información sobre todo ello a bancos etc.

Por último, subrayo la importancia de una protección penal eficaz para erradicar toda muestra de falsificación.

En cuanto a las medidas legislativas de protección de la moneda europea, el PE en su reunión del 3.05.01 en Estrasburgo, adoptó tres resoluciones sobre los últimos instrumentos enviados para opinión:

1. La iniciativa del Gobierno de la República Francesa con vistas a la adopción de la Decisión del Consejo relativa a la protección del euro contra la falsificación.

Con ella se pretende garantizar, que una de las piezas claves del entramado construido para la protección del Euro, como es Europol, tenga la información necesaria para el correcto desarrollo de su labor. Por otro lado, se asienta el principio de que todos los Estados miembros aceptan el principio de la reincidencia, lo que ha planteado el problema jurídico de si tal principio no supone una armonización legislativa y en consecuencia hubiese debido ser regulado no por una Decisión sino por una Decisión marco, tal como dispone el artículo 34 del Tratado UE.

2. La orientación del Consejo sobre un proyecto de Reglamento del Consejo por el que se definen las medidas necesarias para la protección del euro contra la falsificación.

El contenido de esta propuesta, dentro del marco jurídico comunitario, tiene carácter preventivo y se basa en la organización de un sistema de intercambios de información, de cooperación y ayuda mutua, como dos elementos esenciales del dispositivo global de protección del euro.

En él se regulan las informaciones referentes a la recogida de los datos técnicos y estadísticos relativos a los billetes y monedas falsas (métodos y particularidades técnicas de fabricación, cantidades incautadas, etc.) y los actores obligados a informar, prestando su cooperación y ayuda mutua: Estados miembros, Instituciones y Órganos de la Unión, terceros países y Organizaciones internacionales.

3. Sobre la Orientación del Consejo sobre un proyecto de Reglamento del Consejo por el que se amplían los efectos del

Reglamento (CE) anterior a los Estados miembros que no han adoptado el euro como moneda única.

COOPERACIÓN JUDICIAL: PENAL Y CIVIL

RECONOCIMIENTO MUTUO DE RESOLUCIONES EN MATERIA PENAL

Tampere califica el principio del reconocimiento mutuo como la 'piedra angular' de la cooperación judicial, tanto en materia civil como penal, aplicado tanto a las sentencias como a otras decisiones de las autoridades judiciales. (Conclusión 33).

Como queda de manifiesto en una reciente Comunicación de la Comisión Europea "relativa al reconocimiento mutuo de resoluciones firmes en materia penal" (COM 495-2000), frente a la armonización, esta solución es de más fácil aplicación porque, aunque nos encontramos en presencia de modelos diferentes, los sistemas judiciales de cada uno de los Estados miembros se basan en un conjunto de reglas procesales, dotadas de suficientes garantías y en una práctica correcta de aplicación normativa, aptas para producir decisiones penales fiables, susceptibles por tanto de ser ejecutadas en el territorio de otros Estados miembros sin recurrir a procesos de reconocimiento extenuantes e inciertos.

46

El reconocimiento mutuo se entiende como la aceptación de las decisiones adoptadas en otro Estado como equivalentes a las decisiones tomadas en el propio Estado. La CONFIANZA MUTUA es un elemento importante; no sólo confianza en la adecuación de las normas del otro Estado, sino también en que dichas normas se aplican correctamente.

Objetivos del reconocimiento mutuo

Se señalan estos objetivos:

- Seguridad jurídica: hacer efectiva la aplicación de la ley en todo el territorio de la UE,
- Finalidad de reinserción social del condenado (evitando que se vea arrancado del Estado en el que ha elegido residir, donde tiene su familia y su trabajo),
- Garantizar el ejercicio de los derechos de la víctima.

Problema

Al menos a corto plazo, no podrá haber acuerdo sobre un procedimiento de reconocimiento "automático" teniendo en cuenta que ningún Estado miembro estará nunca dispuesto a obligarse al reconocimiento de cualquier resolución firme que no respete determinadas garantías comunes a las que no puede renunciar.

Solución

Se trata precisamente de determinar cuáles son estas garantías a las que no se puede renunciar y de establecer procedimientos sencillos y breves para el examen de las resoluciones que deben reconocerse.

ASISTENCIA JUDICIAL EN MATERIA PENAL

La necesidad de hacer todo lo posible para que los ciudadanos de la Unión puedan vivir en un espacio de libertad, seguridad y justicia nos obliga a apoyar la obtención, cuanto antes, de todos los medios necesarios, incluidos los más modestos, para luchar con eficacia contra la delincuencia, grande y pequeña, a través de la cooperación europea cuando ésta sea necesaria. El Convenio de asistencia penal establecido el 29 de mayo 2000 por el Consejo, DO C197, 12.07.2000, constituye sin lugar a dudas un instrumento adecuado en este sentido.

A pesar de las numerosas lagunas que presenta este texto, hay que reconocer que “más vale poco que nada”, conscientes de que subiendo un escalón a la vez se puede llegar a la cumbre del rascacielos de la delincuencia organizada internacional.

El Convenio completa los procedimientos existentes del Convenio de Asistencia Judicial del Consejo de Europa de 1959 y del Tratado Benelux así como las disposiciones del acervo de Schengen que el Tratado de Amsterdam integró en la Unión Europea. Las disposiciones del Convenio que completan el acervo de Schengen se aplicarán asimismo a Noruega y a Islandia, conforme a los acuerdos celebrados con estos dos países.

El Convenio abarca numerosas cuestiones: determina los procedimientos por los que se concederá la asistencia judicial, define normas sobre cuestiones procesales, sobre el envío y entrega de documentos y sobre los contactos directos entre autoridades competentes en materia de asistencia judicial. Además, el Convenio incluye disposiciones sobre determinadas formas específicas de asistencia judicial, como la restitución, el traslado temporal de personas, el examen de testigos por videoconferencia o conferencia telefónica, así como los métodos transfronterizos de investigación, es decir, las entregas vigiladas, los equipos conjuntos de investigación y las investigaciones encubiertas. El Convenio contiene además disposiciones importantes sobre intervención de telecomunicaciones.

EXTRADICIÓN

Tema ciertamente sensible y cuyo objetivo de asegurar que los delincuentes no tengan un refugio seguro, es unánimemente compartido ya que constituye un aspecto fundamental para garantizar la seguridad en territorio europeo.

El Convenio Europeo 1957: El 13 de diciembre de 1957 se firmó en París en el marco del Consejo de Europa el "Convenio Europeo de Extradición".

Su objeto es el establecimiento de una relación más estrecha entre los miembros del Consejo de Europa mediante un procedimiento común en el ámbito de la extradición.

Este objetivo se persigue mediante la consagración del principio de obligatoriedad de la extradición, la determinación de delitos a los que se aplica, la regulación de las condiciones para la extradición y algunas disposiciones procesales.

Establecía como principios esenciales que dominarían la materia:

- el principio de doble incriminación
- el principio de especialidad
- la determinación de numerosos impedimentos de la extradición

En el contexto de la pesadez de los procedimientos de extradición que derivaban de la aplicación de dicho Convenio y de su aumento cuantitativo quedó claro que en Estados de Derecho, comprometidos con los derechos humanos, además de con la eficacia de su práctica jurídica, en la medida de lo posible se debía tratar de simplificar y agilizar el procedimiento de extradición.

48

Así, en el marco de la cooperación judicial de la UE se tiene la opinión de que ya estaban anticuadas las numerosas disposiciones del Convenio del 57. El resultado de la reflexión sobre la reforma del mismo lo representan dos convenios que, basándose en él, prevén regulaciones especiales para los Estados miembros de la UE:

- Convenio de 10 de marzo de 1995 relativo al procedimiento simplificado de extradición entre los Estados miembros de la Unión Europea.
- Convenio de 27 de septiembre de 1996 relativo a la extradición entre Estados miembros de la Unión Europea.

Las disposiciones fundamentales del Convenio, que todavía no ha entrado en vigor al no haber sido ratificado por todos los Estados miembros, son las siguientes:

- La extensión de los hechos que dan lugar a extradición (artículo 2):
La supresión parcial del requisito de doble incriminación en los ámbitos del terrorismo, la delincuencia organizada y actos de violencia (artículo 3);
- El establecimiento de la posibilidad de privar a la persona de libertad en un lugar distinto de una institución penitenciaria (artículo 4);

- La supresión del impedimento del delito político (artículo 5):
- La incorporación de los delitos fiscales (artículo 6):
- El establecimiento de la obligación de conceder la extradición de nacionales (artículo 7):
- Supresión parcial del requisito de especialidad (artículo 10):
- La supresión parcial de la prohibición de la reextradición a otro Estado miembro (artículo 12):

En esta área, el "scoreboard" prevé cuatro tipos de acción complementarios:

- la ratificación por los 15 Estados miembros de los dos Convenios comunitarios de extradición, el de 1995 y el de 1996, a fecha de 1 de abril, sólo 9 EM habían ratificado el convenio sobre la extradición simplificada y 7 el relativo a la extradición entre los EM. España ha ratificado ambos.
- el estudio de la para prófugos condenados,
- la adopción de procedimientos acelerados de extradición, y
- el examen del problema de la extradición en relación con los procedimientos en rebeldía.

RED JUDICIAL EUROPEA, (L191, 07-JUL-98, 004)

49

Está en funcionamiento desde hace casi 3 años.

El objetivo es crear una red cuya finalidad es instaurar contactos directos entre autoridades judiciales y otras responsables de la cooperación judicial de los EM para luchar contra las formas graves de criminalidad en el seno de los EM.

Está constituida por puntos de contacto en cada Estado miembro y compuesta por las autoridades centrales responsables de la cooperación judicial internacional, las autoridades judiciales u otras autoridades competentes que tienen responsabilidades específicas en ese ámbito.

Así, los puntos de contacto nacionales asesoran a las autoridades locales o a los puntos de contacto de otro Estado miembro, facilitan contactos y coordinan las actividades que sean necesarias. Los seminarios y grupos de trabajo que tienen lugar regularmente sirven para el intercambio de experiencias.

La experiencia adquirida por la Red es muy positiva, las relaciones entre los puntos de contacto son fluidas y constantes y han supuesto una mejora importante de la cooperación práctica para la tramitación de comisiones rogatorias. Es importante que se establezca una cooperación y coordinación adecuadas entre la Red Judicial y la unidad provisional de cooperación judicial, y más tarde con Eurojust, tendrán que articularse los mecanismos para conseguirlo.

RED EUROPEA DE FORMACIÓN JUDICIAL. PROGRAMAS EUROPEOS

Con vistas a garantizar la seguridad dentro del territorio europeo, una de las prioridades que podemos señalar es la necesidad de crear una cultura común a los magistrados de Europa, responsables máximos de la aplicación de las leyes a quienes las incumplen.

Constituye un medio privilegiado para lograr el objetivo tan ambicioso como inevitable de crear un espacio de libertad, seguridad y justicia. Debemos formar a los profesionales del Derecho en el conocimiento de los sistemas jurídicos y judiciales de los Estados Miembros, la práctica de las lenguas, el trabajo en común mediante asociaciones transfronterizas con sus homólogos.

Está naciendo el Derecho penal europeo, tanto desde el punto de vista material como procesal. Es importante asociar a los profesionales del Derecho en esta construcción de modo que la formación de los profesionales acompañe cada etapa de la construcción europea en esta materia.

La Comisión y los Estados Miembros han lanzado así, para tener en cuenta esta dimensión específica, una serie de programas como Grotius, Stop o Falcone.

50

Ciertamente, mediante estos programas, ha sido posible alcanzar importantes resultados, habida cuenta de las dificultades financieras, en los ámbitos de la cooperación judicial, policial y de los servicios de represión. Gracias a estos proyectos, en forma de seminarios, conferencias, coloquios, intercambios o estudios los profesionales han podido encontrarse, confrontar sus respectivos sistemas e intercambiar ideas y prácticas sobre casos concretos. Estos programas han hecho posible que ya estén asociados los países candidatos a la adhesión.

Es necesario ampliar y aumentar estas acciones, cuyo objetivo no es sino crear un espíritu y una mentalidad europeos para actuar en el espacio europeo.

No partimos de la nada. Conscientes de lo que está en juego en la formación judicial, todos los Estados miembros han puesto en marcha, en función de su historia y su cultura propias, dispositivos de formación para sus jueces y fiscales. Los responsables de estos dispositivos se encuentran regularmente desde hace algún tiempo y organizan acciones de formación comunes y se constituyen, formal o informalmente, en red.

La constitución de una red es un método privilegiado de trabajo a nivel europeo. Permite beneficiarse de las experiencias desarrolladas al nivel nacional, confrontarlas con otras, multiplicar las actividades más positivas, y articular el nivel europeo y el nivel nacional sin riesgo de redundancias. En este sentido, Francia presentó una propuesta de Decisión del Consejo para crear una Red europea de formación judicial. En estos momentos se encuentra en una fase de "espera" ya que dicha iniciativa presentaba varios

problemas y habrá que modificarla en ciertos aspectos, pero no deja por ello de constituir un gran símbolo de la buena voluntad de avanzar en este ámbito.

EUROJUST:

Las conclusiones de Tampere (conclusión 46) establecen, con el fin de reforzar la lucha contra la delincuencia organizada, la creación de una unidad llamada "Eurojust". Con la creación de este nuevo instrumento, los EM ponen de manifiesto su inquietud respecto de la creación de un verdadero espacio de seguridad dentro de la UE.

Esta unidad estará compuesta por fiscales, magistrados o agentes de policía de competencia equivalente y su misión consistirá en facilitar la adecuada coordinación de las fiscalías nacionales, así como apoyar las investigaciones penales, particularmente en los casos de delincuencia organizada. Prosiguen en el seno del Consejo las reflexiones sobre las competencias y la definición de los poderes que se otorgarán a Eurojust.

En cuanto a la competencia *rationae materiae*, parece existir consenso en que se extienda, al menos, al ámbito de competencias de Europol. Podrían incluirse igualmente otras formas de delincuencia con implicaciones transfronterizas, como por ejemplo los delitos cometidos por medios informáticos, los delitos contra los intereses financieros de las Comunidades europeas o el blanqueo de dinero procedente de la comisión de delitos. Igualmente, la corrupción o los delitos contra el medio ambiente deberían situarse también dentro del ámbito de competencias de Eurojust.

En lo que se refiere a los poderes de que dispondría esta nueva unidad, deberían ir más allá de una mera función de apoyo a la coordinación de investigaciones, debiendo prever la posibilidad de solicitar a las autoridades nacionales el inicio de una investigación.

El Consejo Europeo ha solicitado al Consejo que adopte el instrumento jurídico necesario antes de que finalice el 2001. El 17 mayo 2001 el Parlamento se ha pronunciado sobre la constitución de dicha Unidad y ahora está pendiente de decisión en el Consejo.

Entre tanto, y como prueba de la voluntad política de los Estados miembros de avanzar en este campo, ha entrado en funcionamiento desde el pasado 1 de marzo la llamada "Unidad provisional de cooperación judicial" que se ha calificado como el "embrión" de lo que será Eurojust. Esta unidad tiene competencias limitadas pero su experiencia será muy valiosa para comenzar a trabajar en la coordinación de investigaciones.

Antes de esa fecha, frente a la autoridad policial Europol y a la Oficina de Lucha contra el Fraude (OLAF) de la Comisión no existían más que retazos de cooperación judicial en materia penal: los contactos individuales de los magistrados y fiscales de enlace y la Red Judicial Europea.

CONCLUSIÓN

Cuestiones abiertas por resolver :

- Seguridad: pública o seguridad privada?
- Movimientos anti-globalización: equilibrio entre la tolerancia (cómo impedir la manifestación de grupos disconformes cuando sólo una minoría es violenta) y la represión (cuál es límite de las fuerzas del orden para reprimir dichos actos).
- Delincuencia en el ciberespacio: equilibrio entre el derecho a la privacidad de las comunicaciones y la necesidad de actuaciones policiales de interceptación para detectar a los piratas/delincuentes informáticos.

LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN: UN RETO PARA SU SEGURIDAD

Alejandro Muñoz-Alonso Ledo
Catedrático de la Universidad Complutense
Presidente de la Comisión de Defensa del Senado

INTRODUCCIÓN: UN NUEVO PAISAJE MUNDIAL

El mundo afronta el nuevo siglo XXI, cuyo umbral acabamos de franquear, como si se tratase de una terra incognita, inexplorada, de la que todavía nadie ha podido levantar mapas que permitan adentrarse en ella con una cierta seguridad. Tenemos la impresión de que las herramientas intelectuales y políticas que hemos utilizado hasta ahora han perdido una buena parte de su validez, pero no hemos sido capaces hasta ahora de sustituirlas por otra panoplia de instrumentos, adecuados para responder a los retos de esta nueva etapa de la aventura humana. Estamos convencidos de que nuestros valores de libertad, dignidad de la persona humana, convivencia en paz, pluralismo y respeto de las diferencias conservan su plena vigencia, pero no estamos seguros de cuáles son los mejores métodos para convertirlos en realidad cotidiana. Eso nos obliga a inquirir en profundidad los parámetros que definen el presente momento histórico para, desde un mejor conocimiento del presente paisaje del mundo, intentar encontrar las soluciones más satisfactorias para nuestros problemas.

Seguramente, los dos fenómenos más característicos de este nuevo paisaje mundial son, por una parte, la nueva situación geoestratégica, del planeta, derivada del fin de la Guerra Fría y de la desaparición de los dos bloques que lo han dividido durante casi medio siglo y, en segundo lugar, la acelerada globalización en que andamos inmersos, fruto, en buena medida aunque no sólo, de la acelerada Revolución de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, que está transformando, a una velocidad insospechada, nuestra manera de vivir y de relacionarnos.

UN NUEVO ESCENARIO GEOESTRATÉGICO

La nueva situación geoestratégica ha tenido como primera consecuencia que, en el ámbito de la política exterior y de defensa de los Estados, ha cambiado el acento de la defensa a la seguridad. Durante toda la larga etapa de la Guerra Fría la defensa territorial de los Estados era la prioridad absoluta frente a la amenaza del otro bloque. Una amenaza que, dado su carácter, potencialmente masivo y aniquilador, exigió la formación de organizaciones internacionales como la OTAN, que asumía la defensa colectiva de sus miembros. Pero, desaparecida la amenaza soviética tras el hundimiento de los regímenes comunistas y la desintegración de la URSS, el acento ha pasado al concepto de seguridad, que exige medidas preventivas de disuasión y distensión, capaces de hacer frente a cualquier eventualidad. Unas medidas que, para ser efectivas, deben tomarse en colaboración con otros Estados y que comportan actuaciones que ya no serán siempre de carácter militar. En eso consiste, precisamente, lo que se llama la seguridad colectiva.

54

Se suele decir -y así aparece además en muchos textos internacionales- que si bien no hay ya una amenaza, como lo fue la soviética, sí existen riesgos de muy diversos tipo, frente a los cuales son precisas esas medidas de seguridad a las que acabamos de aludir. La lista de riesgos es muy amplia y siempre se incluyen el terrorismo internacional, la delincuencia transfronteriza, la proliferación de armas de destrucción masiva, los riesgos que se derivan de las migraciones y los movimientos de población, el narcotráfico...etc. Vamos a transcribir, por su carácter especialmente significativo, la relación de nuevos riesgos que aparece en el documento sobre "El Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica", tal y como fue aprobado en la "cumbre" de Washington en abril de 1999. Se dice allí lo siguiente: "La seguridad de la Alianza continúa expuesta a gran variedad de riesgos militares y no militares, que son multidireccionales y, con frecuencia, difíciles de predecir. Estos riesgos comprenden la incertidumbre y la inestabilidad en la región euroatlántica y sus alrededores y la posibilidad de que en la periferia de la Alianza surjan crisis regionales susceptibles de evolucionar rápidamente. Algunos países del área euroatlántica y sus alrededores se enfrentan a graves dificultades económicas, sociales y políticas. Las rivalidades étnicas y religiosas, las disputas territoriales, la inadecuación o el fracaso de los esfuerzos de reforma, las violaciones de los derechos humanos y la disolución de Estados pueden producir inestabilidades locales e incluso regionales".

Como se deduce claramente de este texto -y esa es una de las razones que explican el cambio de acento de la defensa a la seguridad- ya no son tanto los conflictos interestatales como los intraestatales lo más probables riesgos con que habremos de enfrentarnos en el siglo que empieza. Conflictos intraestatales para los cuales los instrumentos militares serán poco adecuados y que, sin embargo, exigirán el uso de medidas y cuerpos policiales. En el ámbito de las Fuerzas Armadas se habla ahora continuamente de "nuevas misiones" que han hecho precisar reformas de importancia que han conducido en muchos países a un nuevo modelo, plenamente profesional, de FF.AA. como el que se ha adoptado en España. Las Fuerzas de

Seguridad del Estado también se han adaptado a la nueva situación y a ello responde el Informe para el establecimiento de un nuevo modelo policial aprobado en enero de 2000 por la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados.

Reflexiones similares sobre nuevos riesgos y lo que implican para la seguridad interior se han hecho también en el ámbito de la Unión Europea, especialmente a partir del Tratado de Amsterdam, vigente desde el 1 de mayo de 1999, que incluyó las llamadas misiones Petersberg entre las tareas de la Unión, como respuesta posible ante las crisis que se puedan producir en zonas donde sus intereses estuvieran en juego. Estas misiones comprenden tareas humanitarias y de rescate, operaciones de mantenimiento de la paz, de gestión de crisis e incluso de imposición de la paz. Misiones éstas que, salvo las que implican entrada en combate, tienen siempre una vertiente no militar. Esto se convierte claramente en doctrina oficial de la UE desde los Consejos Europeos de Helsinki (diciembre de 1999) y, sobre todo, de Lisboa (marzo de 2000) y Santa Maria de Feira (junio de 2000) que introducen el concepto de gestión civil de crisis, que implica "objetivos concretos de policía". Ya no se pueden aislar los problemas: Una situación de crisis e inestabilidad política que exige la puesta en marcha de una operación militar de mantenimiento de la paz, como las llevadas a cabo en los Balcanes, sólo puede completarse con la gestión civil que, de una u otra manera requiere presencia policial. Además, estas situaciones de inestabilidad no pueden ser aisladas con ningún cordón sanitario y repercuten en nuestros propios países, por alejados que estén de la zona de crisis o conflicto, bajo la forma de refugiados, inmigrantes y, desgraciadamente, criminalidad importada. Lo que empezó siendo competencia militar deriva, allí y aquí, en competencia policial.

Lo que nos interesa señalar aquí es que si, por una parte, la seguridad ha desplazado, en cierto modo a la defensa, por el otro, los conceptos clásicos de "seguridad interior" y "seguridad exterior" que siempre estuvieron, perfectamente diferenciados y separados, se han aproximado y se han convertido en tangenciales. Las misiones que tradicionalmente caerían bajo la denominación de seguridad exterior tienen ahora factores o elementos típicos de seguridad interior. Y, como veremos, muchas de las tareas típicas de la seguridad interior tienen ahora un componente exterior que debe tenerse muy en cuenta para abordarlas con eficacia. Podíamos decir que el nuevo escenario estratégico ha roto la separación tradicional entre el mundo diplomático-militar y el policial. Crear condiciones que permitan "la tranquilidad en el orden" y el ejercicio de los derechos y libertades exige ahora la concurrencia de esfuerzos de Administraciones, instituciones y cuerpos que hasta ahora trabajaban por separado.

LA GLOBALIZACIÓN Y LA REVOLUCIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN

Apuntábamos que el otro parámetro del nuevo paisaje internacional es la globalización, que no es un concepto nuevo pero que cobra renovada actualidad por la aceleración del proceso de mundialización durante esta última década. Se han dado muchas definiciones y descripciones de este fenómeno de la globalización y de las diferentes formas que adopta, pero todos tienen presentes tres rasgos típicos de esta época histórica:

1. En primer lugar, la mayor porosidad de las fronteras que, históricamente, han servido de barreras a la libre circulación de ideas, mercancías, capitales, servicios y personas. No nos estamos refiriendo a acuerdos formales, como los de Schengen, que han suprimido físicamente las fronteras entre los Estados signatarios, sino al hecho de que, en general, el incremento exponencial de los flujos de viajeros de todo tipo ha limitado el valor y el papel de las fronteras que ya no son muros que separan sino accesos que comunican.

2. En segundo lugar, el desbordamiento del Estado-nación, tradicional de la actividad humana, con el que ahora compiten otros actores no estatales que son incluso más poderosos que muchos Estados. Robert Kaplan se refiere a esas grandes corporaciones internacionales que se han convertido en "árbitros invisibles del poder en muchos países" y señala que "de las cien economías más grandes del mundo, cincuenta y una no son países sino empresas multinacionales".

Lo más grave es que muchas de estas grandes organizaciones multinacionales persiguen abiertamente fines delictivos y escapan a la acción de los Estados si éstos no cooperan adecuadamente. No hay que olvidar que, como escribe el profesor Bettati, "en Europa las masas habían abolido las fronteras bastante antes que los gobiernos".

3. En tercer lugar, hay que tener presente el impacto de la Revolución de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (RTIC) que han permitido un dominio del tiempo y el espacio insospechado hasta ahora.

Sabemos desde siempre que las tecnologías son neutras y que pueden ser utilizadas con fines lícitos o ilícitos y, por supuesto, estas nuevas tecnologías no son una excepción. Han ampliado las posibilidades de relación entre personas y entidades y han hecho posible el acceso a una insospechada cantidad de conocimientos, pero también se han convertido en instrumentos al servicio de acciones delictivas, cuando no han dado origen a nuevas formas de delincuencia, la ciberdelincuencia. Ya no es ciencia ficción manipular informáticamente cuentas y depósitos bancarios interferir en el flujo de capitales, por no hablar del penoso problema que representa el tráfico en Internet de pornografía infantil. Todo esto plantea otro problema de seguridad, el de la seguridad informática, que es hoy toda una compleja técnica que va desde el establecimiento de medidas de seguridad como los fire-

wall a la necesidad de legislación sobre firma electrónica y otros medios de autenticación.

Un caso bien típico y actual de aprovechamiento de lo que supone globalización por determinados grupos anti-sistema lo representa paradójicamente el movimiento antiglobalización, que es bien sabido que organiza sus acciones contra las reuniones internacionales de la OMC, del BM, del FMI, del Consejo Europeo o la que va a celebrar el G 7 dentro de unos días en Génova usando Internet y, ya sobre el terreno, los teléfonos móviles. En contra de lo que dicen quienes simpatizan con tales grupos es evidente que son cada vez más violentos, como ha quedado patente en Gotemburgo y en Barcelona. Un estudio llevado a cabo por Sylvia Ostry, de la Universidad de Toronto ha analizado cómo están organizados estos grupos, relacionan y cuáles son los núcleos centrales del movimiento. Esta investigadora ha encontrado que los centros del activismo están en los Estados Unidos, Francia, Alemania y el Reino Unido, más otros dos situados en los países en vías de desarrollo, el Third World Network en Malasia y el Focus on the Global South en Filipinas. Como señalaba hace poco un artículo de la columnista Flora Lewis aparecido en The International Herald Tribune, estos grupos tienen una financiación muy saneada. "Para la mayor parte de los gobiernos -escribía también Lewis- se trata de un duro desafío por la gran cantidad de policía que debe desplegarse y por los daños que provocan". Y añadía que si las instituciones sustituyeran las reuniones en lugares concretos y anunciados por procedimientos virtuales, como la videoconferencia, según han sugerido algunos, los antiglobalizadores estarían también dispuestos a perturbarlas utilizando las bien conocidas técnicas de los piratas informáticos.

57

La RTIC, que en la realidad cotidiana se concreta, sobre todo, en Internet ha producido cambios cuyos efectos todavía no estamos en condiciones de calibrar. Como ha subrayado el profesor Sunstein, de la Universidad de Chicago, durante la mayor parte de la historia las interacciones humanas se han conformado sobre una base geográfica, ya que se vivía y se hablaba con las gentes que estaban próximas. Pero gracias a Internet se están formando nuevas comunidades que están basadas no en compartir el espacio, como antes, sino en intereses compartidos por gentes que habitan a miles de kilómetros de distancia. Se entiende que, desde el punto de vista de la democracia esto tiene un alto valor positivo, pero no deja de tener aspectos preocupantes. Gracias a la menor importancia del factor espacial o geográfico la gente ya no depende tanto del periódico local o nacional ni de la biblioteca de su comunidad, porque Internet le facilita el acceso inmediato a medios, datos y documentos editados o existentes en cualquier parte del mundo. Pero como señala el mismo Sunstein, un mundo en el que la gente sólo lee las noticias que preselecciona genera un riesgo de fragmentación social. En efecto, el adicto a la pantalla de su ordenador, que pasa horas en-red-ado a Internet, comunicando con los que tienen sus mismos puntos de vista y consumiendo material que alimenta su fe en unas u otras causas, se puede desconectar de la realidad inmediata, instalándose en esa otra realidad virtual. Como han recordado muchos sociólogos, cuando las personas sólo se comunican con los que comparten sus mismas opiniones

se produce un efecto de refuerzo de esas opiniones y de rechazo de las diferentes, lo que, en muchos casos puede llevar a extremismos de todo tipo. Se explica así la difusión de tendencias como el fundamentalismo religioso, el nacionalismo excluyente o el extremismo antiglobalización, que critica el sistema establecido, sin ser capaz de proponer ninguna alternativa. Es así como Internet puede producir una gran fragmentación social que lleva a la creación de lo que se han llamado "grupos de odio" que radicalizan sus posiciones como consecuencia de que sus miembros se comunican e interactúan con otras personas que tiene sus mismos prejuicios, reforzándose así actitudes y opiniones que, en otro caso, tenderían a moderarse o a desaparecer. La conclusión, que ya fue adelantada por Stuart Mill, es que la democracia se erosiona cuando las personas viven en espacios, reales o virtuales, que no son sino cámaras de resonancia de sus propios puntos de vista, sin sufrir la prueba del contraste y la discrepancia.

LAS NUEVAS FORMAS DE DELINCUENCIA

En un estudio publicado a finales del pasado año 2000 por el National Intelligence Council de los Estados Unidos con el título de Global Trends 2015 se hacía un ejercicio de prospectiva acerca de los problemas probables con los que habremos de enfrentarnos. En el ámbito de la seguridad se subrayaban como más importantes los tres problemas o retos siguientes:

58

1. Gestionar las relaciones con actores no estatales.
2. Combatir las redes criminales.
3. Responder a los nuevos grupos religiosos y étnicos.

Advierte este estudio que en los próximos quince años los llamados actores no estatales aumentarán sus recursos y su poder. Se incluyen aquí, en primer lugar, las grandes multinacionales, ya de enorme influencia si consideramos que las 500 compañías más grandes del mundo realizan el 70 por ciento del comercio mundial y que las 200 más grandes de entre ellas llevan a cabo el 28 por ciento de toda la actividad económica del planeta. Se pueden plantear aquí problemas y situaciones inesperadas porque, como escribe el ya citado Kaplan: "Ni los Padres Fundadores ni ninguno de los filósofos clásicos imaginaron nunca que el libre mercado podría conducir a la concentración de poder y de recursos de que disponen en la actualidad muchos ejecutivos de esas grandes empresas. Mientras que el error liberal, en el sentido americano del término, consiste en pensar que hay un programa o una política para paliar cualquier problema que exista en el mundo, el fallo conservador es permanecer vigilante sólo frente a las concentraciones de poder que se producen en el ámbito político, pero no en el sector privado donde el poder puede ser ejercido en secreto y, a veces, mucho más peligrosamente". Esta es la situación que algunos denominan "postdemocracia", caracterizada porque el Estado queda convertido en un poder entre otros muchos y no siempre el más importante. Algo que es patente si consideramos que de los casi 200 estados que forman hoy Nacio-

nes Unidas más de la mitad son entidades con una limitadísima capacidad de acción por su potencial, capacidades y recursos de todo tipo.

Pero además de las grandes multinacionales se espera también que otras muchas empresas de menor tamaño entren en la era de la globalización convirtiendo el panorama en una enorme maraña de difícil comprensión. Entre los actores no estatales hay que incluir también las organizaciones y asociaciones que estatutariamente no buscan beneficios y que constituyen esa creciente red de lo que llamamos organizaciones no gubernamentales. Al socaire de esta eclosión de iniciativas generosas no cabe descartar la aparición de grupos que utilicen esa honorable dedicación como tapadera de actividades delictivas de la más variada clase.

Por lo que hace a las redes y organizaciones criminales el estudio Global Trends 2015 afirma que en los próximos quince años las organizaciones criminales transnacionales serán cada vez más capaces de explotar las posibilidades que da la sociedad de la información. Organizaciones y redes criminales con base en Norteamérica, Europa Occidental, China, Colombia, Israel, México, Nigeria y Rusia ampliarán la escala y las finalidades de sus actividades. Formarán flexibles alianzas unas con otras, con entidades criminales más pequeñas y con movimientos subversivos para operaciones específicas. Corromperán a líderes de Estados inestables, económicamente débiles o decadentes, se insinuarán en bancos y empresas en dificultad y cooperarán con movimientos políticos insurgentes para controlar ciertas áreas geográficas. Sus ingresos procederán del narcotráfico, del tráfico de personas, inmigrantes, mujeres y niños, del contrabando de materias tóxicas, de residuos peligrosos, de armas ilícitas, de tecnología militar y otros tipos de contrabando, del fraude financiero y de otros negocios ilegales. Aumentará también el riesgo de que estos grupos criminales organizados trafiquen con armas nucleares, biológicas o químicas. Algunos de estos grupos pueden entrar en el campo del terrorismo internacional, bien directamente, bien colaborando con organizaciones terroristas ya establecidas. Queda así a la vista la importancia de controlar la proliferación de armas de destrucción masiva, pero también es creciente la preocupación por la enorme difusión de las armas cortas o de menor calibre que constituyen los arsenales básicos de muchas organizaciones criminales.

59

El mismo estudio al que nos estamos refiriendo afirma que, según datos disponibles, se calcula que la renta anual procedente de actividades criminales incluye entre 100 y 300.000 millones de dólares por tráfico de drogas; entre 10 y 12.000 millones de dólares por tráfico de materias tóxicas o residuos peligrosos; 9.000 millones de dólares por robo de automóviles en Europa y los Estados Unidos; 7 000 millones por tráfico de personas y unos 1.000 millones por atentados a la propiedad intelectual por pirateo de videos, programas informáticos, etc. Otros datos estiman que la corrupción alcanza unos 500.000 millones de dólares -esto es un 1 por ciento el Producto Bruto mundial- que repercuten en un menor crecimiento, menos inversión extranjera y menores beneficios. Por ejemplo, según datos del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo se calcula que las empresas que hacen negocios en Rusia tienen que dedicar a sobornos y comisiones entre un 4 y un 8 por ciento de su renta anual.

Por lo que hace a los grupos étnicos y fundamentalistas, el reto que representan puede ser muy grande si tenemos en cuenta que se calcula que existen entre 2.000 y 5.000 grupos de estos tipos, de diferentes tamaños y entidades, bastantes de ellos con una clara inclinación al uso de métodos terroristas y, en muchos casos, al uso, con finalidades no sólo de propaganda sino claramente criminales, de los recursos que facilitan la RTIC. La mayor parte de los Estados existentes son étnicamente heterogéneos y se supone que esta heterogeneidad se incrementará aún más en las primeras décadas del siglo XXI, como consecuencia de las migraciones internacionales y de las diferentes tasas de natalidad entre las poblaciones nativas inmigrantes.

LA UNIÓN EUROPEA ANTE ESTOS NUEVOS RETOS A LA SEGURIDAD

Esta nueva situación mundial tiene una especial incidencia en la Unión Europea en el momento en que se enfrenta al doble reto de la reforma de sus instituciones y de la ampliación hacia Europa Central y Oriental. Debemos también tener en cuenta que la UE en la que hoy vivimos ha experimentado una notabilísima evolución desde que el Tratado de Roma crea las Comunidades Europeas. Sabemos bien que, durante años, lo que llamamos "proceso de construcción europea" tuvo un carácter fundamentalmente económico. Eran los tiempos en que se hablaba de Mercado Común, que culmina en 1986 con el Acta Única que hace realidad el Mercado Único,

60

Pero la aspiración a darle a la empresa un sentido político, que desbordara y encuadrara el enfoque económico estuvo presente desde el principio del proceso. La resistencia por parte de los Estados miembros a ceder o compartir soberanía en las cuestiones que conforman a la propia entidad estatal retrasaron durante mucho tiempo cualquier iniciativa de contenido estrictamente político. El fracaso de la Comunidad Europea de Defensa en 1954 es el mejor ejemplo de la recelosa actitud de los Estados ante cualquier modificación de lo que secularmente había sido el núcleo central de soberanía.

Sólo en el Consejo Europeo de Dublín, en 1990, aparece en los textos oficiales la expresión "Unión Política". Con el Tratado de Maastricht se configura ya claramente la Unión Europea en la que quedan integradas no sólo las antiguas Comunidades, de contenido fundamentalmente económico, sino las políticas intergubernamentales. Aparecen así los llamados "pilares" de la UE, el primero de los cuales, plenamente comunitarizado, es la Unión Económica y Monetaria, el segundo es la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y el tercero la Cooperación en asuntos de Justicia e Interior. La puesta en marcha de la moneda única y las reflexiones sobre la PESC, con el telón de fondo del conflicto de los Balcanes dejaron relegado este tercer pilar, por más que, con base en el mismo Tratado, se iniciasen en 1994 las actividades de Europol, organización que gestiona la información criminal y que tiene como objetivo mejorar la efectividad y

la cooperación de las autoridades competentes de los Estados miembros en la prevención y lucha contra la delincuencia organizada internacionalmente. Las operaciones de Europol se limitaron inicialmente a la lucha contra la droga. A partir de ahí se fueron añadiendo otros ámbitos de criminalidad y cuando Europol entre plenamente en funcionamiento el 1 de julio de 1999 incluye como tareas el cumplimiento de la ley contra los siguientes tipos de delincuencia:

- Tráfico de drogas
- Redes de inmigración
- Tráfico de vehículos
- Trata de seres humanos, incluida la pornografía infantil
- Falsificación de moneda y de otros medios de pago
- Tráfico de sustancias radiactivas y nucleares
- Terrorismo
- Actividades de blanqueo de dinero

Con el Tratado de Amsterdam, vigente desde el 1 de mayo de 1999, el tercer pilar da un gran salto adelante al modificarse el Título VI del TUE cuyo antiguo artículo K declara que "el objetivo de la Unión será ofrecer a los ciudadanos un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia". La designación de un comisario para ocuparse de los asuntos relacionados con este tercer pilar y la creación de una Dirección General de Justicia e Interior son la concreción institucional de este nuevo enfoque.

61

En el Consejo Europeo de Tampere, celebrado el 15 y 16 de octubre de 1999 se da un nuevo impulso, presentándose la integración europea como "un compromiso compartido de libertad, sustentado en los derechos humanos, en instituciones democráticas y en el Estado de Derecho. Se añade que "estos valores comunes que han resultado imprescindibles para garantizar la paz y desarrollar la prosperidad en la Unión Europea... también servirán de piedra angular para la ampliación de la Unión". Como hitos fundamentales del proceso se incluye una política de asilo y migración común de la UE, basada en la colaboración con los países de origen de los emigrantes, un sistema europeo común de asilo, trato justo a los nacionales de terceros países y gestión de los flujos migratorios.

El segundo hito de Tampere es la creación de un auténtico espacio europeo de Justicia que permita un mejor acceso a la justicia en Europa, el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y una mayor convergencia del Derecho Civil.

En tercer lugar se aborda la lucha contra la delincuencia, basada en la prevención de la delincuencia a escala de la Unión, el incremento de la cooperación contra la delincuencia y una acción especial contra el blanqueo de capitales que, se dice, "está en el centro mismo de la delincuencia organizada y debe erradicarse allí donde se produzca".

Con este telón de fondo, la UE se plantea el histórico reto de su ampliación que debe concebirse como una exigencia política y un compromiso

ético que ni se puede rechazar ni posponer más allá de lo que sea estrictamente necesario. Europa ha superado la traumática división a que estuvo sometida durante casi medio siglo por un infamante telón de acero que se hacía visible en el Muro de Berlín y no puede ahora mantener nuevos muros invisibles que separen una Europa próspera situada al oeste, de otra deprimida en el centro y el este del continente. Más que un concepto geográfico, Europa es un sistema de valores basado en la libertad, la democracia y los derechos humanos y ningún país del continente que de garantías de su disposición a mantener tales principios puede ser excluido. En una Europa caracterizada por las diversidades de todo tipo ese sistema de valores es el común denominador que nos une. Frente a las visiones nacionalistas, que toman como fundamento de su política pretendidos "hechos diferenciales", las grandes empresas históricas se han hecho siempre sobre la base lo que se tiene en común. Las grandes naciones europeas, como la propia España, se hicieron a partir de lo que nos une, no sobre la visión estrecha de lo que nos separa o diferencia. Y esa debe ser también la pauta que dirija el complejo proceso de la ampliación de la UE. En la Europa abierta del siglo XXI no debe haber más aduana que la que exige el respeto de la libertad y del pluralismo.

62

En estos momentos existe una relación oficial de trece países candidatos: Polonia, Rumania, República Checa, Hungría, Bulgaria, Eslovaquia, Lituania, Letonia, Estonia, Eslovenia, Chipre, Malta y Turquía. Con todos ellos salvo con Turquía se están llevando a cabo las negociaciones de adhesión y se van cerrando capítulos. Estos países están haciendo esfuerzos notables, tanto en el ámbito económico y de adaptación de su legislación a los parámetros europeos como en lo que se refiere al trato de las minorías étnicas existentes en su territorio, como el de la amplia minoría rusa de Letonia. Más compleja es la situación de Turquía que es aceptada como país candidato en el Consejo Europeo de Helsinki (diciembre de 1999) no tiene todavía fijada la fecha para iniciar las negociaciones. Los problemas derivados de la minoría kurda y otros relacionados también con el resto de los derechos humanos explican ese trato diferente. Quienes estiman que Europa tiene unas obvias raíces cristianas no ven tampoco con mucho agrado la inclusión en la UE de un país de mayoría musulmana. Pero la UE no es confesional, como tampoco lo es Turquía y, según el propio espíritu de la Unión, cualquier discriminación por razones religiosas no sería en absoluto aceptable.

La disposición favorable a la ampliación de la UE ha quedado patente en el Consejo Europeo de Niza (diciembre de 2000) que ha aprobado el texto definitivo del Tratado de Niza, redactado por la Conferencia Intergubernamental, que ha venido reuniéndose durante el pasado año y que, con el contratiempo que supone su rechazo en referéndum por Irlanda, deberá ser ahora ratificado por los Parlamentos de los Estados miembros, alguno de los cuales, como Francia, ya lo ha hecho.

El Tratado de Niza afronta la reforma de la institución con la máxima amplitud, desde el convencimiento de que una Unión Europea de 27 miembros, como la que existirá a finales de esta década, si no antes, no

podría funcionar con las mismas estructuras que la presente UE de 15 miembros. Desde el número de escaños atribuible a cada Estado en el Parlamento Europeo (cuyo número total se ha elevado desde los 700 que preveía el Tratado de Amsterdam hasta 732, lo que implica que casi todos los Estados miembros actuales reducen su número de escaños) hasta las cuestiones de la ponderación de votos, mayoría cualificada, tamaño y composición de la Comisión...etc. el Tratado diseña una nueva estructura capaz de acoger a los nuevos miembros.

Con la vista puesta en la ampliación se ha impuesto la visión francoalemana relativa a las cooperaciones reforzadas que, de alguna manera, impliquen la instauración de dos velocidades en la UE. Según este criterio un grupo de países podría aprobar normas europeas sólo aplicables a ellos. Se trataría de impedir que la ampliación diluya el acervo comunitario, impidiendo o retrasando el proceso de construcción europea. Los Estados que participasen en las Cooperaciones reforzadas se convertirían facto, en vanguardia o centro de gravedad de la integración, señalado el profesor de Areilza Carvajal. Pero algunos no ven en esta propuesta sino un intento de salvaguardar el eje franco-alemán, en torno al cual se ha desarrollado históricamente el proceso.

Esta UE ampliada va a ser un enorme bloque continental de 400 millones de habitantes que podrán moverse libremente en un espacio sometido a principios fundacionales de la Unión que son la libre de circulación personas, mercancías y capitales y la libre prestación de servicios, la sugerencia alemana de establecer una moratoria de siete años a la libre circulación de trabajadores no afecta al fondo del problema. Esta Europa abierta presenta ventajas inmensas desde muchos puntos de vista y, sin ninguna duda, va, literalmente a ampliar el horizonte de los ciudadanos europeos, que lo son desde que en Tratado de Maastricht se creó la ciudadanía europea. Los ciudadanos extracomunitarios que residan legalmente en los Estados de la Unión Europea tienen también derecho a dirigirse al Defensor del Pueblo y a presentar peticiones al Parlamento Europeo. En el Consejo Europeo de Niza se proclamó la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que, sin embargo, carece de fuerza obligatoria jurídica.

La concepción de la UE como un espacio sin fronteras se ha visto fortalecida por la inclusión del Acuerdo de Schengen en el acervo de la UE, en virtud del Tratado de Amsterdam. A los cinco años de la entrada en vigor de éste, es decir el 1 de mayo de 2004, todos los ciudadanos, cualquiera que sea su nacionalidad podrán desplazarse sin trabas y con plena libertad por todo el territorio de los Estados de la Unión. La protección efectiva de seguridad interna en un espacio tan amplio y sin fronteras exteriores garantiza por el establecimiento de una política común de visados y controles efectivos en las fronteras exteriores de la UE. Se trata, precisamente, de impedir que se beneficien de estas facilidades el crimen organizado y cualquier persona en situación irregular. Estas medidas compensatorias prevén la mejora de la coordinación tanto de los servicios policiales como de las autoridades judiciales. A esa finalidad responde el SIS (Sistema de Información de Schengen), que es una completa base de datos que hace posible el

intercambio de información en el ámbito de la investigación sobre personas y bienes. Se pone el caso de personas sobre las que penden órdenes de detención o extradición o sobre obras de arte y vehículos robados. Los Estados miembros velan para que este intercambio de información no viole las normas vigentes sobre protección de datos. En otro orden de cosas se asigna una prioridad reforzada al seguimiento y confiscación de los ingresos derivados de las actividades ilegales o delictivas. A ese fin existen normas comunitarias encaminadas a la lucha contra el blanqueo de dinero y otras encaminadas a impedir que la legislación sobre secreto bancario sirva de cobertura a la delincuencia.

La Comisión Europea está trabajando intensamente en todos estos aspectos como muestra la Comunicación que ha dirigido al Consejo y al Parlamento Europeo relativa al primer semestre de 2001 y que lleva el nombre "Actualización semestral del marcador para supervisar el proceso en la creación de un espacio de libertad, Seguridad y Justicia en la Unión Europea".

64

En el ámbito del Consejo es digna de ser tenida en cuenta la Decisión de éste de fecha 28 de mayo de 2001 por la que se crea una red europea de prevención de la delincuencia que "incluirá todas aquellas medidas que pretendan reducir o contribuyan a reducir de cualquier otro modo la delincuencia y el miedo a ésta, tanto cuantitativa como cualitativamente, bien mediante la supresión directa de las actividades delictivas o a través de políticas e intervenciones pensadas para reducir delitos". En otro artículo de la Decisión se establece que "la Red contribuirá a desarrollar los diferentes aspectos de prevención de la delincuencia a escala de la Unión y apoyará las acciones de prevención de la delincuencia a escala local y nacional". Y se añade que "aunque incluirá todos los tipos de delincuencia, la Red prestará especial atención a los ámbitos de la delincuencia juvenil, la delincuencia urbana y la relacionada con la droga".

La seguridad interior es, por lo tanto, una preocupación prioritaria de la UE y la ampliación no va a suponer ni a implicar ningún tipo de sorpresa en este sentido. Sobre todo si tenemos en cuenta que ciudadanos de algunos de los países candidatos y, desde luego, de otros que no lo son ya están accediendo legalmente o a los Estados de la Unión. Pero aquí se plantea un importante problema de opinión pública porque es evidente que entre nuestros conciudadanos existe una elevada sensibilización acerca de la delincuencia importada. Una serie de sucesos que aparecen en los medios de comunicación, algunos de ellos muy recientes, han puesto de relieve la existencia de mafias organizadas de delincuentes extranjeros. Nuestros niveles de seguridad siguen siendo muy elevados si los comparamos con los de otros países de la Unión, pero la proximidad de estos sucesos ha producido la lógica alarma en la población, justificada si recordamos que el propio Director General de la Policía, don Juan Cotino reconocía recientemente en una entrevista periodística que aproximadamente el 50 por ciento de los delitos cometidos en España tienen a extranjeros como autores. Pero esa alarma social no deja de ser relativa si se considera que, según las encuestas del CIS, la inseguridad era en 1996 una preocupación para el 38 por ciento de los españoles y, en la última encuesta, sólo el 10 por ciento de los encuestados expresa preocupación por esa cuestión.

Debemos trabajar para que nadie demonice la inmigración legal, útil y necesaria, que responde a un derecho fundamental de cualquier ser humano como es el de buscar una tierra en la que vivir y trabajar. Y hay que estar muy atentos a la aparición de cualquier brote de rechazo étnico o racista. Tenemos que impedir que se agregue nuestro punto de partida que no puede ser más positivo ya que según las series históricas del CIS los españoles, por amplia mayoría, son partidarios de aceptar a los inmigrantes facilitándoles condiciones dignas de y de trabajo. También son partidarios de la ampliación de la Unión Europea, como quedaba a la vista en la encuesta de enero de 2000 donde un 67 por ciento se mostraba muy de acuerdo o bastante de acuerdo en que los países de Europa del Este se integren en la Unión Europea. Se les preguntaba también por seis de los países candidatos (Polonia, Hungría, República Checa, Bulgaria, Eslovaquia y Eslovenia) y los grados de aceptación oscilaban entre el 63 por ciento favorable a Polonia y el 56 por ciento a Eslovenia.

Se trata, por lo tanto, de conciliar la ampliación de la Unión con las exigencias de la seguridad interior: Un reto que no se debe minimizar, pero que es perfectamente asumible porque es mucho lo que se ha trabajado ya, tanto en el plano nacional como en el de la coordinación de los esfuerzos de los estados miembros de la Unión. El proceso de construcción europea es un empeño nuevo, que no tiene precedentes ni modelos en los que inspirarse. Por eso es difícil, a veces a muchos les parece que avanzamos a un ritmo excesivamente lento, pero a mí me parece que vamos a una envidiable velocidad. Si consideramos que apenas si hemos salido del siglo XX, el terrible siglo que ha visto como morían más cien millones de europeos en esa nueva Guerra de los Treinta Años que se ha prolongado desde 1914 a 1945 -una auténtica guerra civil entre europeos- y en las guerras locales de los Balcanes, el Cáucaso y de tantos otros lugares de Europa, incluida nuestra España, no tenemos más remedio que pensar que hemos dado un histórico salto hacia delante. Y esto es así porque hemos abandonado las siniestras utopías totalitarias, los nacionalismos excluyentes y hemos encontrado en la democracia y en sistema de libertades el método adecuado para abordar problemas y reformar situaciones. Nada nos impide pensar que también seremos capaces de resolver la cuestión de la ampliación, no sólo sin que nuestra seguridad se vea afectada sino, incluso, incrementándola para beneficio de todos los ciudadanos y residentes en la Unión Europea. Para lograrlo sigue siendo válido lo que, proféticamente, decía Robert Schuman, uno de los Padres Fundadores de Europa en 1950: "Europa no se hará de un sólo golpe ni en una construcción de conjunto: se hará por medio de realizaciones concretas, creando, antes que nada, una solidaridad de hecho".

En este terreno de la seguridad interior, el tercer pilar que pertenece al ámbito de lo intergubernamental, está claro que se trata de incrementar la cooperación al servicio de una solidaridad que ámbitos como el terrorismo, la inmigración y la lucha contra la delincuencia ya es ese hecho que pedía Schuman. A partir de ahí será conveniente avanzar por la vía de la integración, sin prisas pero con los objetivos muy bien definidos. Lo que se ha logrado en el terreno de la moneda uno de los símbolos más definitorios de la soberanía del Estado no hay razón para que no se consiga en otros ámbitos.

BASES DEL III PILAR DE LA UNIÓN EUROPEA: TRATADO DE AMSTERDAM Y CONSEJO DE TAMPERE

Francisco Javier Albadalejo Campos
Comisario del Cuerpo Nacional de Policía
Jefe del servicio de Órganos Comunitarios de la Unidad de
Cooperación Internacional, de la Dirección General de Policía
España

INTRODUCCIÓN

67

Durante los últimos cincuenta años se viene desarrollando el denominado proceso de construcción europea.

Este difícil y complejo proceso se ha caracterizado por su dinamismo recorriendo, una tras otra, diferentes fases que han culminado en la actual Unión Europea, integrada por quince Estados miembros (Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, Grecia, Portugal, España, Austria, Suecia, y Finlandia), dando origen a la expresión comunitaria de la política del "paso a paso".

Este proceso dinámico continúa y tiene fijado como objetivo inmediato conseguir la ampliación de la Unión Europea.

Analizar este proceso, estableciendo una clasificación de sus diferentes fases, puede hacerse, como es lógico, desde múltiples criterios.

Desde un criterio cronológico simplificando mucho, se podría hacer una división, tomando como punto de referencia el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastrich (Países Bajos) en el año 1.992 y que entró en vigor en noviembre de 1.993, tras el proceso de ratificación por cada uno de los Estados miembros.

En la fase previa a Maastrich, los Estados colaboraban en el ámbito jurídico establecido por los tres Tratados constitutivos de las llamadas Comu-

nidades Europeas. Es decir la Comunidad Económica Europea, la Comunidad del Carbón y el Acero y, finalmente, la Comunidad de la Energía Atómica.

Desde el punto de vista del ámbito material de colaboración, se podía decir que en esta fase esta cooperación se produjo esencialmente en el ámbito económico y, en la época final, se inició la denominada colaboración política.

En estos ámbitos materiales, la característica fundamental del proceso de construcción europea, se podría decir que es la continua "transferencia" de ámbitos de soberanía del Estado miembro a favor de las Instituciones comunitarias creadas por los Tratados anteriormente citados.

En cambio, las reticencias de algunos Estados miembros a "transferir" parcelas de soberanía en aquellos ámbitos más sensibles para el concepto de soberanía nacional, como las materias relativas a la "Política exterior y de seguridad común" y a los "Asuntos de Justicia e Interior" impidió la cooperación en estos ámbitos hasta la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, en noviembre de 1993, el cual supuso un cambio fundamental en estas materias.

68

El Tratado de Maastrich, conocido como Tratado de la Unión Europea, al fijar como objetivo la consecución de una Unión entre los pueblos de Europa y los Estados miembros signatarios del mismo, estableció el marco jurídico para el desarrollo de esta Unión Europea, mediante la creación de los denominados tres Pilares más las disposiciones comunes a los mismos.

En el I Pilar se integraron las tres Comunidades Europeas ya existentes, al tiempo que se modificaba la denominación de una de ellas. En concreto la Comunidad Económica Europea pasó a denominarse Comunidad Europea, con el fin de ajustarse mejor a su contenido competencial, ya que al haberse integrado en la misma la Cooperación Política, la denominación de Comunidad Económica se había quedado desfasada. De esta forma en el I Pilar quedaron incluidas la Comunidad Europea, la Comunidad del Carbón y el Acero y la Comunidad de la Energía Atómica, cada una de ellas con su regulación propia en base a las disposiciones de sus respectivos Tratados constitutivos.

Además, por un lado, se creó el denominado II Pilar para regular la cooperación en la "Política exterior y de seguridad común", y, por otro lado, se creó el denominado III Pilar para regular la cooperación en los "Asuntos de Justicia e Interior".

Para superar los problemas, anteriormente señalados, relativos a la transferencia de soberanía en estos ámbitos más sensibles, la cooperación en estos dos Pilares se articuló mediante el denominado método intergubernamental por unanimidad. De esta forma la cooperación se desarrolla entre los Gobiernos de los Estados miembros mediante la unanimidad de las decisiones, lo que garantiza que no puedan imponerse a ningún Gobierno de ningún Estado miembro formas de cooperación con las que no esté de acuerdo.

Finalmente, el Tratado de Maastrich estableció unas disposiciones comunes a los tres Pilares creados, dando una coherencia a todo el sistema jurídico diseñado.

EL III PILAR DE LA UNIÓN EUROPEA

Como ya se ha señalado, el III Pilar de la Unión Europea fue creado por el Tratado de Maastrich que entró en vigor en noviembre de 1993, en la rúbrica del Título VI, bajo el título de "Asuntos de Justicia e Interior", para regular la cooperación intergubernamental en estos ámbitos materiales.

Sin embargo, esta regulación duró tan sólo unos años, ya que el nuevo Tratado de la Unión Europea, firmado en Amsterdam, y que entró en vigor el 1 de mayo de 1999, modificó el ámbito material de competencias del III Pilar, que continuó regulado en el Título VI del Tratado, pero ahora bajo la rúbrica: "Disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal".

Este cambio se produjo al decidirse que determinados ámbitos competenciales incluidos en el III Pilar en el Tratado de Maastrich pasaran en principio durante un periodo de cinco años, al I Pilar en el nuevo Tratado de Amsterdam. Este proceso de transferencia de competencias del III al I Pilar es conocido como "comunitarización", ya que el I Pilar es denominado como Pilar Comunitario al contener las tres Comunidades Europeas existentes, como se indicó anteriormente. Esta comunitarización afectó a la colaboración judicial civil y a la colaboración en materia de inmigración, fronteras y asilo, quedando incluidas en el Título IV del Tratado de la Comunidad Europea.

En consecuencia, la colaboración judicial se escindió en dos, pasando la de ámbito civil al I Pilar y quedando la de ámbito penal en el III Pilar.

Del mismo modo, la inicial colaboración en asuntos de interior quedó escindida en dos: los asuntos que afectaban a la inmigración, fronteras y asilo, que pasaron al I Pilar, y los que afectaban a la cooperación policial que permanecieron en el III Pilar.

De esta forma se puede decir que, desde un punto de vista cronológico, la cooperación en los asuntos de Justicia e Interior ha tenido tres fases claramente diferenciadas:

La primera fase sería la que comprende los años anteriores al Tratado de Maastrich (anterior a noviembre de 1993).

La segunda fase abarcaría los años de vigencia del Tratado de Maastrich (noviembre de 1993 hasta abril de 1999).

La tercera fase es la que nos encontramos actualmente, comprendería los años de vigencia del Tratado de Amsterdam (mayo de 1999 hasta la actualidad).

En cuanto a las características más importantes de cada uno de estos periodos se pueden señalar los siguientes:

La fase previa al Tratado de Maastrich

Esta fase se caracteriza por una cooperación totalmente informal, al margen de los Tratados, teniendo especial significación dos iniciativas diferentes. Por un lado, la firma de los Acuerdos de Schengen por algunos de los Estados miembros de las Comunidades Europeas, con el fin de hacer efectivo el principio de la libre circulación de personas para lo cual se decidió la supresión de los controles fijos en las fronteras interiores del denominado espacio Schengen integrado por parte de los territorios de los Estados signatarios del Convenio. Además, con el fin de garantizar que no se produciría merma del nivel de seguridad, se decidió establecer un conjunto de medidas "compensatorias" que desarrollaron, entre otros, importantes mecanismos de colaboración policial y judicial.

Por otro lado, la denominada "Cooperación TREVI" que, con carácter informal, reunía a los Ministros de Interior de los Estados miembros de las Comunidades Europeas, desarrollando una estructura de grupos de trabajo de expertos que preparaban las decisiones a nivel ministerial y que desarrolló una importante colaboración policial.

70

La fase de vigencia del Tratado de Maastrich

El tratado de Maastrich que entró en vigor en noviembre de 1.993, conocido como Tratado de la Unión Europea, supuso la formalización de la cooperación en los asuntos de Justicia e Interior entre sus Estados miembros, con la creación del III Pilar de la Unión Europea en el Título VI del Tratado.

- Como primera consecuencia la "Cooperación TREVI" que hemos indicado anteriormente finalizó. En cambio, durante toda esta fase continuó la Cooperación en base a los Acuerdos de Schengen.

- Como segunda consecuencia, supuso la primera vez que la cooperación, en este ámbito, entre los Estados miembros de la, desde entonces, denominada Unión Europea, se iba a realizar en base a las disposiciones de los Tratados que, a su vez, establecían para ello un conjunto de instrumentos jurídicos, algunos de carácter vinculante. Entre ellos, se pueden destacar los Convenios, las Acciones Comunes y las Posiciones comunes.

- Como tercera consecuencia, se produjeron los primeros resultados de esta cooperación, pudiendo destacarse el cumplimiento de la previsión del Tratado, para la creación de una Oficina Europea de Policía (Euro-pol), mediante la firma del correspondiente Convenio de julio de 1995, su posterior ratificación y la adopción de los correspondientes Reglamentos que regulan de manera detallada su actividad, lo que permitió el

comienzo de sus trabajos el 1 de mayo de 1999 (durante estos años y como antecedente de Europol había desarrollado sus actividades la denominada Unidad de Drogas Europol). Además, se desarrollaron otras iniciativas importantes como la aprobación del Plan de acción de la Unión Europea contra la delincuencia organizada en 1997, los sucesivos Planes de acción en materia de drogas, etc.

- Como cuarta consecuencia, se podría destacar que significó la superación de una especie de "barrera psicológica de desconfianza" entre los Estados miembros para cooperar en estos ámbitos más sensibles para el concepto tradicional de soberanía nacional de los Estados.

Como ya se ha dicho, con el Tratado de Maastrich, por primera vez, se incluyó la colaboración en los asuntos de Justicia e Interior, superando la fase de colaboración informal existente hasta entonces (TREVI).

Como todo primer "paso" en el proceso de construcción europea se hizo con múltiples cautelas, limitando los ámbitos materiales de colaboración.

Mientras tanto, al margen de los Tratados, algunos Estados miembros de la Unión Europea, mediante el desarrollo de los Acuerdos de Schengen y de su Convenio de Aplicación, establecieron lo que se ha denominado un "laboratorio de pruebas" de la colaboración policial y judicial que funcionó con notable eficacia.

Pues bien, el conjunto de todos estos factores, por un lado "convencieron" a los Estados miembros más reticentes, de la necesidad de incrementar la colaboración en el ámbito de la Unión Europea haciendo posible el "paso" siguiente con el Tratado de Amsterdam que reformó al de Maastrich, y, por otro lado, facilitaron la colaboración práctica habitual en los casos concretos entre las autoridades policiales, aduaneras y judiciales, resolviendo con facilidad, en muchos casos, problemas que tan sólo unos años antes, requerían múltiples trámites burocráticos.

EL TRATADO DE AMSTERDAM

Siguiendo el orden cronológico, la fase actual es el período de vigencia del Tratado de Amsterdam.

El 1 de mayo de 1999 entró en vigor el Tratado de Amsterdam que supuso la reforma del Tratado de Maastrich.

En el ámbito de los asuntos de Justicia e Interior el nuevo Tratado produjo los efectos siguientes:

- Se amplió el ámbito de colaboración establecido por el anterior Tratado de Maastrich, fijando en su artículo 2, como uno de los objetivos de la Unión: "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”.

- Se decidió la “comunitarización” de la cooperación judicial civil y los asuntos de inmigración, fronteras y asilo, que pasaron del Título VI del Tratado de la Unión Europea al Título IV del Tratado de la Comunidad Europea. En consecuencia permanecieron en el nuevo III Pilar de la Unión Europea (Título VI del Tratado de la Unión Europea) las disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal (art. 29 y 5.5 del Tratado de la Unión Europea).

- Se integró al acervo Schengen en el marco de la Unión Europea, mediante el Protocolo nº 2 anejo al Tratado de la Unión Europea.

- Se modificó el conjunto de instrumentos que el Consejo puede utilizar, en el ámbito del Título VI del Tratado de la Unión Europea, para conseguir sus objetivos. En este sentido, de conformidad con las previsiones del art. 34 del Tratado de la Unión Europea, El Consejo podrá, por unanimidad:

1. Adoptar posiciones comunes que definan el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto.

2. Adoptar decisiones marco para la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros. Las decisiones marco obligarán a los Estados miembros en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios. No tendrán efecto directo;

3. Adoptar decisiones con cualquier otro fin coherentes con los objetivos del presente título, con exclusión de toda aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros. Estas decisiones a escala de la Unión.

4. Celebrar Convenios recomendando su adopción a los Estados miembros según sus respectivas normas constitucionales. Los Estados miembros iniciarán los procedimientos pertinentes en un plazo que deberán fijar el Consejo.

Salvo que dispongan lo contrario, los Convenios, una vez hayan sido adoptados por la mitad de Estados miembros, entrarán en vigor para estos últimos. Las medidas de aplicación de los Convenios se aprobarán en el seno del Consejo por mayoría de dos tercios de las Partes Contratantes.

EL CONSEJO EUROPEO DE TAMPERE

Tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, con el fin de dar un impulso a los trabajos que debían desarrollarse para hacer una realidad el objetivo de conseguir un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la Unión Europea, así como enviar un mensaje político claro sobre la importancia que el Consejo Europeo (Reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno de los quince Estados miembros de la Unión y al Presidente de la Comisión) atribuía a la consecución de este objetivo, decidió reunirse en la ciudad de Tampere (Finlandia), durante los días 15 y 16 de octubre de 1999.

Este Consejo Europeo se dedicó monográficamente al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la Unión Europea (como muestra de su importancia puede señalarse que, anteriormente, sólo se había realizado otro Congreso Europeo monográfico).

El documento de Conclusiones de la Presidencia finlandesa de este Consejo Europeo recogió en 62 apartados, los acuerdos alcanzados por los Jefes de Estado o de Gobierno.

Estas conclusiones están agrupadas en cinco apartados que son los siguientes:

- “Los hitos de Tampere”, es el título del primero de estos apartados incluyendo lo que podría denominarse una declaración general de principios. Se subraya el compromiso compartido de libertad, sustentado en los derechos humanos, en instituciones democráticas y el Estado de Derecho, que supone el proceso de integración europea.
- “Una política de asilo y migración común de la Unión Europea”, es la rubrica del segundo apartado. Esta política común deberá basarse en la colaboración con los países de origen, en el establecimiento de un sistema europeo común de asilo, en el trato justo de los nacionales de terceros países y en la gestión de los Países migratorios”.
- “Un auténtico Espacio Europeo de Justicia”, es la denominación dada al tercero de estos bloques temáticos. Se destaca la necesidad de un mejor acceso a la justicia en Europa, el reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales y una mayor convergencia en Derecho civil.
- “Lucha contra la delincuencia a escala de la Unión”, es el título del cuarto apartado. Se establecen medidas para la prevención de la delincuencia a escala de la Unión, para incrementar la cooperación contra la delincuencia (creación sin demora de equipos conjuntos de investigación para determinados delitos, el establecimiento de una Unidad Operativa Europea de Jefes de Policía, la creación de una Unidad para mejorar la colaboración judicial penal (EUROJUST), la creación de una Escuela Europea de Policía) y una acción especial contra el blanqueo de capitales.

- “Una acción exterior más firme”, es la rúbrica del último apartado, para establecer una mejor coordinación de las actuaciones desarrolladas por la Unión Europea, en el ámbito de sus relaciones exteriores en este campo.

LA COOPERACIÓN ADUANERA

Ignacio González García
Director adjunto de Vigilancia Aduanera
España

LA ADUANA EN ESPAÑA. ANTECEDENTES, SITUACIÓN. LA ADUANA EN CIFRAS

La Aduana es una institución antigua de la que se guarda memoria desde la Grecia clásica. Sirva como ejemplo que los impuestos de Aduanas establecidos por Alcibiades llevaron al establecimiento de la guerra entre los bizantinos y los rodios. En España el propio término aduanas fue ya utilizado por los Reyes Católicos en Toledo pero es en el siglo XIX cuando adopta la configuración actual. En el año 1850 el ministro Bravo Murillo crea el Cuerpo Pericial de Aduanas.

75

En la actualidad esta institución se encuentra integrada en la Agencia Estatal de la Administración Tributaria que fue creada mediante el artículo 103 de la Ley 31/1990 de 27 de Diciembre de Presupuestos Generales del Estado. En ella se indica que la AEAT es la organización administrativa responsable en nombre y por cuenta del Estado de la aplicación del sistema tributario estatal y del aduanero y de aquellos recursos de otras administraciones y entes públicos nacionales o de las Comunidades Europeas cuya gestión se le encomiende por Ley o por convenio.

Mediante la Orden de 26 de Diciembre de 1991 se estructuró la AEAT. Se estableció que las competencias que hasta este momento habían sido ejercidas por la Dirección General de Aduanas e II.EE. Se entendían atribuidas a la AEAT y que las competencias del Servicio de Vigilancia Aduanera se atribuían al Departamento de Aduanas e II.EE.

Más recientemente la estructura del Departamento de Aduanas ha sido regulada mediante la Orden de 27 de Julio de 1998.

En la AEAT prestan sus servicios 27.702 empleados. De ellos 3.788 corresponden a la Aduana. De este colectivo 2.239 realizan las tareas de ges-

tión e inspección de gestión de lo que se podría denominar aduana comercial que es la que tiene encomendada la gestión e inspección de los Derechos de Aduanas e Impuestos Especiales y la gestión de la actividad de los recintos aduaneros y laboratorios de Aduanas mientras que 1.449 forman la parte operativa de la Aduana, que hasta su integración en el Departamento de Aduanas con la norma antes citada constituían el Servicio de Vigilancia Aduanera.

La actividad de la Aduana se despliega en 82 recintos aduaneros y oficinas de Impuestos Especiales.

Se trata en comparación con otras Aduanas Europeas de una institución de alta efectividad dado que, formando parte de la filosofía de la AEAT se logran los resultados planteados con pocos recursos humanos. Sirva como ejemplo que el coste de gestión de los tributos es en España 0,86 % de lo recaudado frente al 1.6 de la Administración de Francia o al 1.7 de la de Alemania.

COMPETENCIAS Y ÁMBITO DE ACTIVIDAD

Para desarrollar la forma en que se desarrolla la coordinación con otras instituciones parece obligado describir primero cuáles son las competencias de la Aduana. La cuestión es transcendental porque dada la muy distinta evolución de la institución aduanera en los distintos países de la Unión Europea, alrededor de un núcleo de tareas comunes la estructura y funciones son distintas.

Utilizaremos como referencia en lo siguiente un documento, el 11013/2/00 con el que se ha difundido el resultado de una encuesta que dio lugar a un documento donde se incluyen las competencias de los distintos países de la Unión Aduanera. Formando parte del citado documento se incluye un cuadro resumen que reproducimos a continuación.

AMBITO	COMPETENCIA EXCLUSIVA	COMPETENCIA COMPARTIDA	AUSENCIA DE COMPETENCIA
Tráfico comercial: Licencias, certificados de Origen, tránsito, valor.....	A-B-D-DK-IRL- E-FI-FR-UK- EL-LU-NL-PT-SV	I	
Viajeros (franquicias, Relaciones de venta para la Exportación)	A-B-D-DK-IRL -E-FR-EL-UK- LU-NL-PT-SV	FI-I	
Capitales: obligación de Declarar cantidades de dinero en efectivo, títulos o Valores	D-FR-I	E-PT	A-B-DK-IRL- FI-UK-EL-LU- NL-SV

AMBITO	COMPETENCIA EXCLUSIVA	COMPETENCIA COMPARTIDA	AUSENCIA DE COMPETENCIA
Capitales: blanqueo		D-IRL-E-FI-FR-EL-UK-I	A-B-DK-LU-NL-PT-SV
IVA intracomunitario	DK-UK	A-B-IRL-FR-EL-I-LU-PT	D-ES-FI-NL-SV
Impuestos Especiales, Contribuciones indirectas: Alcohol y bebidas alcohólicas, tabacos elaborados, aceites minerales	A-B-D-DK-IRL-E-FI-FR-EL-UK-LU-NL-PT	I-SV	
Tráfico ilícito de estupefacientes y de sustancias psicotrópicas		A-B-D-DK-IRL-E-FI-FR-EL-UK-I-LU-NL-PT-SV	
Drogas lícitas	IRL-PT FR-EL-UK-I-LU-NL-SV	A-B-D-DK-E-FI-	
Productos precursores	DK-LU-PT-FI FR-EL-UK-I-NL-SV	A-B-D-IRL-E-	
Estrógenos y anabolizantes	IRL-PT-FI	A-B-D-DK-E-FR-EL-UK-I-LU-NL-SV	
Armas y municiones	E-FI-FR-EL-UK-I-LU-NL-PT-SV	A-B-D-DK-IRL-	
Material de guerra	E-FI-FR-EL-UK-I-LU-NL-PT-SV	A-B-D-DK-IRL-	
Precursores de armas químicas	IRL FI-FR-EL-UK-I-LU-NL-PT-SV	A-B-D-DK-E-	
Productos de doble uso	B-EL-IRL FI-FR-UK-I-LU-NL-PT-SV	A-D-DK-E-	
Protección de los derechos de propiedad intelectual (falsificaciones)	A-DK	B-D-IRL-E-FI-FR-EL-UK-I-LU-NL-PT-SV	
Bienes culturales	FI-IRL-LU FR-EL-UK-I-NL-PT-SV	A-B-D-DK-E-	
Pornografía, pederastia, y en general mercancías peligrosas para la moral		A-B-D-IRL-E-FI-FR-EL-UK-IT-LU-NL-PT-SV	DK

AMBITO	COMPETENCIA EXCLUSIVA	COMPETENCIA COMPARTIDA	AUSENCIA DE COMPETENCIA
Movimientos transfronterizos de residuos	FI-EL-IRL	A-B-D-DK-E-FR-UK-I-LU-NL-PT-SV	
Materiales nucleares		A-B-D-DK-IRL-FI-FR-E-EL-I-LU-NL-PT-SV	
Protección del medio ambiente		A-B-E-FI-FR-UK-I-LU-NL-PT-SV	D-DK-EL-IRL
Convención de Washington (CITES)	FI	A-B-D-DK-IRL-E-FR-EL-UK-I-LU-NL-PT-SV	
Protección de los consumidores		A-B-D-E-FI-FR-EL-UK-I-LU-NL-PT	DK-IRL-SV
Control de las obligaciones sanitarias de plantas y animales		A-B-D-DK-E-IRL-FI-FR-EL-UK-I-LU-NL-PT-SV	
Política Agrícola Común (p.ej., retirada de frutas y hortalizas)	B-FR-IRL-LU	A-D-DK-E-FI-EL-UK-I-NL-PT-SV	
Inmigración		B-IRL-FI-FR-EL-SV	A-D-DK-E-EK-I-LU-NL-PT
Trabajo ilegal		B-D-DK-FR-LU	A-E-FI-EL-UK-I-IRL-NL-PT-SV
Protección de la integridad física de las personas (seguridad aeroportuaria)		FR-LU	A-B-D-DK-E-FI-EL-UK-I-IRL-NL-PT-SV
Control de los transportistas por carretera (tiempo de conducción)		A-B-FI-FR-IRL-LU-NL-PT-SV	D-DK-E-EL-UK-I

Puede apreciarse que:

En 19 de las 28 áreas de competencia que han sido identificadas la competencia de la Aduana, en el caso de España, es compartida con otras instituciones.

A efectos de esta exposición pueden ser agrupadas en bloques de cuestiones, que utilizaremos para el desarrollo de la exposición.

- Actividad de naturaleza tributaria. Gestión e Inspección de los Tributos establecidos sobre el Comercio Exterior y de los Impuestos Especiales.
- Represión del contrabando y derivado de ello el control de precursores del tráfico de estupefacientes y de las sustancias psicotrópicas.
- Protección de los consumidores, movimiento transfronterizo de residuos, y actividades dedicadas al control de la calidad sanitaria, fitosanitaria y comercial de los productos introducidos.
- Represión del blanqueo de capitales, obligaciones de declarar movimientos de capitales en frontera y cuestiones asociadas a los delitos fiscales y delitos contra la Hacienda de las Comunidades.

Vemos que por existir un altísimo nivel de competencias compartidas es evidente la necesidad de coordinación tanto en el ámbito nacional como en el comunitario.

79

CUANTIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD

Señalados los bloques de actividad cuantificaremos a continuación los resultados en cada uno de ellos. El Departamento de Aduanas e II.EE controló en el año 2000 operaciones de importación y de exportación por la cuantía que en los cuadros adjuntos se señala.

Actividad de Gestión Aduanera

	1999 Pesetas	Euros	2000 Pesetas	Euros	%2000/1999
INTRODUCCIÓN E IMPORTACIÓN	22.606.254	135.866	27.643.097	166.138	22,28
COMERCIO COMUNITARIO	15.294.886	91.924	17.453.813	104.900	14,12
COMERCIO TERCEROS PAÍSES	7.311.368	43.942	10.189.285	61.239	39,36
EXPEDICIÓN Y EXPORTACIÓN	17.194.856	103.343	20.482.040	123.100	19,12
COMERCIO COMUNITARIO	12.431.852	74.717	14.465.984	86.942	16,36
COMERCIO TERCEROS PAÍSES	4.763.004	28.626	6.016.056	36.157	26,31
(Importes en millones de pesetas/millones euros)					

Si se analiza el número de despachos:

DECLARACIONES DE COMERCIO CON TERCEROS PAÍSES:	
Declaraciones importación	1.386.624
Papel	351.915
Teleproceso	1.034.709
Declaraciones exportación	3.660.956
Papel	424.256
Teleproceso	3.236.700
Documentos tránsito entrada	549.385
Papel	412.218
Teleproceso	137.167
Documentos tránsito salida	647.613
Papel	348.739
Teleproceso	298.874

Existe una gran prioridad en lograr un excelente nivel de servicio orientado a que el despacho de aduana se produzca ágilmente a través de un sistema de ventanilla única. El procedimiento ha sido recientemente premiado por el Ministerio de Administraciones Públicas con el Premio a las mejores prácticas en la Administración General del Estado.

80

TIEMPO DE DESPACHO DE LAS DECLARACIONES DE ADUANAS				
TRAMOS	DOCUMENTOS DESPACHADOS (*)			
	1999 NÚMERO	%	2000 NÚMERO	%
0-2 HORAS	3.112.565	91,25	3.860.194	95,71
2-4 HORAS	113.027	3,31	71.604	1,78
4-8 HORAS	55.757	1,63	34.620	0,86
8-16 HORAS	73.696	2,16	38.131	0,95
16-24 HH.	55.858	1,64	28.869	0,72
TOTAL	3.410.903	100,00	4.033.418	100,00

El total de la recaudación de los recintos aduaneros durante el año 2000 ha sido la siguiente:

- IVA a la importación 1.696 Billones de pesetas
- II.EE 2.671 Billones de pesetas
- Tráfico Exterior 161.287 MM
- Azúcar e isoglucosa 8.141 MM

El total recaudado ha sido de 4.537.542 MM de pesetas.

En resumen la Aduana despacha más de seis millones de documentos por año obteniendo una recaudación de más de 4,5 billones de pesetas con procedimientos que están diseñados para garantizar un nivel de servicio de alta calidad a través del teleproceso (más del 95 % en menos de dos horas) al tiempo que se controlan los requisitos establecidos a la importación o exportación de mercancías valoradas en más de 50 BB de pesetas.

LUCHA CONTRA LAS DROGAS

En la lucha contra el tráfico de drogas se ha producido una rápida mejora. En el año 1.995 la Aduana interceptó 42 Tn, en el año 1996 fueron 89 en el 97 se llegó a 92,6, en 1999 fueron 117 y 140 en el año 2000.

Durante el año 2.000 se han realizado 3.459 actuaciones de lucha contra el tráfico de drogas, 1.874 en la lucha contra el contrabando de tabaco y 976 contra el contrabando de otros géneros. El volumen de contrabando de tabaco es en la actualidad el 2 % habiendo descendido a las cifras más bajas de la Historia.

ACTUACIONES DE CONTROL EN LOS RECINTOS

Se han realizado 337.385 controles documentales y 41.378 físicos destinados a comprobar el cumplimiento de la muy diferente normativa que protege al consumidor.

BLANQUEO DE CAPITAL

81

Desde hace dos años las Unidades Operativas de Aduanas han incluido entre sus objetivos la persecución de este delito habiéndose realizado el año pasado 453 actuaciones por un importe de más de 12.000 millones de pts.

Habiendo analizado las competencias, las que son compartidas y las actuaciones realizadas analizaremos a continuación las vías de cooperación.

LA COOPERACIÓN EN MATERIA ADUANERA

ÁMBITO GENERAL

La Aduana se encuentra en una encrucijada pues parte del control que realiza es fiscal liquidando y recaudando impuestos como el IVA a la Importación o los Impuestos Especiales al tiempo que liquida y recauda derechos que forman parte del Presupuesto Comunitario.

Formando parte de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria realiza actos de gestión e inspección en impuestos de su competencia por lo que debe coordinar sus actuaciones con los otros Departamentos de esta Agencia, especialmente los de Inspección y Recaudación dado que la tributación global de la empresa está formada por múltiples figuras y por ejemplo los criterios con los que se liquiden los derechos de Aduanas o el IVA pueden influir e influyen en otras figuras tributarias como el Impuesto de Sociedades.

Por otra parte la competencia en materia de Impuestos Especiales, donde se encuadran figuras como el Impuesto sobre Labores del Tabaco o los establecidos sobre el Alcohol y la Bebidas Derivadas o los Hidrocarburos, hacen que la labor inspectora frecuentemente derive en la denuncia de Delitos Fiscales dado la elevada fiscalidad que en defensa de la salud o de los intereses de la economía se establecen en la materia.

Dado el contenido de la ponencia no nos centraremos en ellos pero si remarcamos esta situación de encrucijada en la que la Aduana, encuadrada dentro de la AEAT desempeña un papel de control de figuras tributarias disponiendo para ello de las avanzadas herramientas que la Administración Tributaria Española ha construido.

Por ello, aunque lo mencionaremos cuando sea necesario nos centraremos en la cooperación con otras instituciones internacionales, comunitarias o no y en la cooperación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que puede establecerse en investigaciones en cualquiera de los bloques de materias antes señaladas y en su doble condición de órgano de la Administración Tributaria o de unidades cuyos funcionarios actúan con la consideración de Policía Judicial.

LA ADUANA EN EL MARCO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

82 Los esfuerzos de cooperación aduanera son anteriores y se han superpuesto al proceso de creación de la Unión Europea.

A partir de la segunda guerra mundial los derechos de aduana tienden a adquirir un papel preponderante con la estrategia proteccionista de las economías nacionales. Ante el exceso surge la necesidad de promover el Comercio Internacional y en 1.947 el Acuerdo General sobre Aranceles de Aduanas y de Comercio (GATT) tuvo por efecto establecer unas reglas de juego de los mecanismos aduaneros en el comercio internacional que posteriormente en 1.995 fueron consagrados al crearse la Organización Mundial de Comercio.

LA ARMONIZACIÓN Y COOPERACIÓN EN EL MARCO DEL CONSEJO DE COOPERACIÓN ADUANERA

El 15 de diciembre de 1950, se firmaba en Bruselas, entre otros, el Convenio por el que se creaba un Consejo de Cooperación Aduanera que entró en vigor el 4 de noviembre de 1952, constituyendo el nacimiento del Consejo de Cooperación Aduanera, hoy denominado Organización Mundial de Aduanas (OMA).

La creación del Consejo de Cooperación Aduanera constituyó no sólo el soporte en una sola organización internacional de los mecanismos necesarios para la ejecución de los otros dos Convenios firmados en la misma fecha (Nomenclatura y Valoración), sino que se le confió una labor de mayor amplitud "asegurar el máximo grado de armonía y uniformidad en sus respectivos sistemas aduaneros y, especialmente, el estudio de los pro-

blemas inherentes al desarrollo y perfeccionamiento de la técnica aduanera y de la legislación aduanera relativa a los mismos".

El 26 de enero de 1953 se celebraba en Bruselas la sesión inaugural del Consejo, bajo la presidencia del Ministro de Comercio Exterior de Bélgica Sr. Meurice, con la participación de los 17 países miembros del Organismo (Alemania R.F., Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Irlanda Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía), que estuvieron representados por sus directores Generales de Aduanas. La fecha del 26 de enero marcó el inicio de una nueva etapa en el ámbito aduanero mundial, siendo así reconocido, 30 años más tarde, por el Consejo quien eligió dicha fecha para conmemorar anualmente el día Internacional de la Aduana.

El Consejo que en sus inicios estaba integrado sólo por países europeos, cuenta en la actualidad con 151 Estados miembros repartidos por los cinco continentes.

Junto a los Convenios sobre la Nomenclatura Arancelaria y la Valoración Aduanera que durante muchos años constituyeron los instrumentos aplicados por numerosos países y que posteriormente fueron perfeccionándose, la OMA es responsable de 16 Convenios internacionales y de cerca de 90 Recomendaciones que tratan de importantes cuestiones aduaneras en materia de facilitación del comercio internacional.

83

LA ARMONIZACIÓN Y COOPERACIÓN EN EL MARCO DEL GATT

Al acceder España a las Naciones Unidas, en diciembre de 1.955, uno de los objetivos prioritarios del Gobierno fue la liberalización en gran medida de la economía española, a cuyos efectos, se tomaron, entre otras medidas, la solicitud en 1959 de adhesión al GATT que se consolidó al aprobarse, por Decreto de 12 de Agosto de 1963, el Protocolo de adhesión de España al GATT.

El 25 de marzo de 1957, en la sala de los Horacios y los Curacios del Palacio del Campodoglio de Roma, se firmaba solemnemente, por los Jefes de Estado de los seis Estados originarios, los Tratados constitutivos de la CEE y del EURATOM que, previa las correspondientes ratificaciones, entraron en vigor el 1 de enero de 1.958.

La finalidad perseguida fue la consecución de una serie de libertades de circulación entre las que figura las mercancías, para lo cual el Tratado preveía los mecanismos necesarios para alcanzar la realización de una "Unión Aduanera" que implicaba no solamente la eliminación de todo tipo de trabas a los intercambios intracomunitarios sino que igualmente requería la adopción de un Arancel de Aduanas Común y de una legislación aduanera armonizada.

El 12 de abril de 1979, tras largas y complejas discusiones, realizadas en el marco de la Ronda Tokyo, se firmaba el Acuerdo relativo a la aplicación

del artículo VII del GATT, más conocido como el Código del Valor del GATT, que venía a sustituir al Sistema de Valoración utilizado anteriormente en base a la llamada Definición de Bruselas.

El 20 de septiembre de 1986, los Ministros de Comercio del GATT, reunidos en Punta del Este (Uruguay), iniciaron la octava Ronda de Negociaciones Comerciales, que se desarrollaron en Ginebra durante casi 7 años y medio finalizando el 15 de diciembre de 1993.

El 15 de abril de 1994, los Ministros de Comercio firman en Marrakech (Marruecos) el acta final de la Ronda Uruguay creándose una nueva institución, la Organización Mundial de Comercio, que constituye la gran creación de la citada Ronda.

La creación de la OMC representa la voluntad de los países de someter a normas pactadas, con una mayor precisión y alcance que las existentes hasta la fecha, a la política comercial.

En el esquema de la OMC figura un Acuerdo multilateral sobre comercio de mercancías que está integrado por el Acuerdo del GATT de 1994, (prácticamente idéntico al de 1947) 12 Acuerdos sobre distintas materias, un Protocolo de concesiones y una amplia colección de textos que han desarrollado el GATT de 1947.

84

Entre los Acuerdos alcanzados figura el "Acuerdo sobre las Normas de Origen" que viene a cubrir la necesidad de establecer criterios, a nivel internacional, para determinar el origen de las mercancías con objeto de evitar que las concesiones arancelarias otorgadas en el transcurso de las negociaciones se vieran desvirtuadas por unas reglas de origen tendenciosas o poco transparentes.

LA UNIÓN EUROPEA

La entrada en vigor del Tratado y el Acta de Adhesión de España a la Unión Europea, firmadas en Madrid el 12 de junio de 1985, supuso en el ámbito de la Administración de Aduanas nuestra integración en la Unión Aduanera Europea.

La Unión Aduanera mencionada en el artículo 9 del Tratado de Roma constituyó la piedra angular para lograr la realización de los objetivos perseguidos en el artículo 2 del Tratado CEE donde se pretendía, mediante el establecimiento de un Mercado Común "un armonioso desarrollo entre las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, y una expansión acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que se integran".

La Unión Aduanera se fundamenta, en síntesis, en la existencia de un territorio aduanero único, integrado por los territorios aduaneros de los Estados miembros, en el que no existen trabas en los intercambios intracomunitarios y en el que se aplica un arancel de aduanas común y una legislación aduanera única aplicable a los intercambios comerciales con terceros países.

La entrada de España en esa Unión Aduanera, implicó, durante el periodo transitorio, no sólo la abolición de los derechos de aduanas aplicables en los intercambios intracomunitarios sino también la sustitución de la normativa española por el Arancel de Aduanas Común y la legislación aduanera comunitaria.

Al mismo tiempo nuestra incorporación a la Unión Aduanera supuso una plena participación en todos los foros comunitarios competentes en materia aduanera.

No obstante, la realización de dicha Unión Aduanera no supuso, como era el objetivo la libre circulación de mercancías dentro de su territorio único por subsistir una serie de obstáculos que dificultaban tales intercambios.

LA SUPRESIÓN DE LAS FRONTERAS INTERIORES

La dificultad antes expuesta hizo que fuera preciso un nuevo impulso político que mediante la adopción de un conjunto de disposiciones normativas permitió que el 31 de diciembre de 1992 se cumpliera el objetivo perseguido de suprimir las aduanas intracomunitarias que se oponían a la realización del "Mercado Único".

Esta nueva fecha, en la que culminó un proceso en el que la Administración española ya llevaba participando varios años como miembro de pleno derecho de la Comunidad Europea, supuso una nueva y profunda transformación en el ámbito aduanero. La supresión de las fronteras interiores implicaba para la Aduana un nuevo reto dado que la libre circulación de mercancías en el interior de ese Mercado Único exigía una perfecta aplicación de la normativa aduanera comunitaria por parte de todas la Administraciones aduaneras de los Estados miembros.

TRATADO DE MAASTRICH Y COMUNITARIZACION DE TEMAS ADUANEROS

En años posteriores, la entrada en vigor del Tratado de Maastrich supuso la comunitarización de temas cuya competencia correspondía hasta entonces a los Estados miembros. En el ámbito aduanero se incluye por primera vez la mención a la cooperación aduanera que implicó la creación de un nuevo Grupo del Consejo a quien se le encomendó, de acuerdo con lo estipulado en el Título VI del Tratado descubrir, investigar y perseguir las infracciones de la normativa aduanera nacional, y de castigar y perseguir las infracciones de la normativa aduanera comunitaria.

Antes de que estuviera vigente el Tratado, las cuestiones de asistencia mutua en temas de competencia no comunitaria se trataban en el Grupo de Asistencia Mutua (GAM) y el Grupo de Asistencia Mutua (GAM92) que reunían a las autoridades aduaneras de los entonces 12 EE.MM. y de la Comisión, ocupándose particularmente del tráfico ilícito de drogas y de otros productos sensibles (armamentos, explosivos, materiales estratégicos, etc.). Ambos grupos desaparecieron en el nuevo Tratado y los temas que en ellos se trataba constituyen el cometido del Grupo de Cooperación Aduanera del Consejo cuyos trabajos, son sometidos a la aprobación del Comité del Artículo 36 y posteriormente al Consejo J.A.I.

En la actual Dirección General de la Fiscalidad y la Unión Indirecta, órgano competente de la Comisión en ambas materias, se incorporaron funcionarios de aduanas españoles que desde entonces vienen prestando sus servicios en dicha Unidad.

La materia aduanera es objeto de deliberación en el Consejo de la Unión Europea a través del Grupo Unión Aduanera, el Grupo Cooperación Aduanera y en lo relativo a los Impuestos Especiales, en el Grupo Cuestiones Financieras: Impuestos Especiales.

86

En el marco de la Comisión de la Unión Europea existen cerca de 75 Comités y Grupos de Trabajo relacionados con la materia aduanera que se ocupan bien del examen de nuevas propuestas normativas o de aspectos de cooperación.

Dado el ámbito en que se inscribe esta ponencia prestaremos atención a los aspectos de lucha contra el fraude y más específicamente a los de lucha contra el tráfico de estupefacientes, el blanqueo de capitales y en general el conjunto de competencias compartidas incluidas en las letras b) y c) del punto primero de este artículo.

El proceso histórico que hemos descrito ha conducido a que la materia aduanera, quizás por su propia naturaleza en el ámbito internacional esté muy armonizada existiendo criterios razonablemente uniformes para la clasificación de las mercancías y para la definición de los elementos fundamentales de la base imponible como son el origen o el valor.

En el ámbito de la Unión Europea la uniformidad es mayor pues es común en:

La legislación aplicable. Código Aduanero

Los tipos aplicables. TARIC

La interpretación. Sistema de consultas vinculantes.

COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE

La propia naturaleza de la función de la Aduana como instrumento regulador de los intercambios comerciales, justifica la necesidad de establecer marcos de cooperación con otros países que permitan garantizar una eficaz colaboración para el cumplimiento de las Legislaciones aduaneras. No es pues de extrañar, que las Administraciones Aduaneras de todos los Estados establezcan vínculos de cooperación entre sí con objeto de cooperar mutuamente para asegurar una correcta aplicación de las reglamentaciones aduaneras.

Esta cooperación puede ejercitarse a través de Convenios de Asistencia Mutua de carácter multilateral o bien a través de Convenios de carácter bilateral.

La Administración de Aduanas española tiene un marco de cooperación para la lucha contra el fraude que se inscribe dentro del espíritu de cooperación reseñado en párrafos anteriores, y que se concreta en dos esferas. La primera de ellas abarca la asistencia mutua establecida en el marco de la Unión Europea y la segunda incluye los Acuerdos de carácter bilateral que la Aduana española ha suscrito con diferentes países.

COOPERACIÓN EN MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA

Reglamento (CE) nº 515/97 del Consejo, de 13 de marzo de 1997, relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre éstas y la comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria.

La lucha contra el fraude en el marco de la Unión Aduanera y de la Política Agrícola Común se realiza a través del citado Reglamento que establece un sistema de estrecha colaboración entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y entre éstas y la comisión.

En virtud de este Reglamento se fijan las normas según las cuales las autoridades administrativas de los Estados miembros se prestan asistencia mutua con objeto de asegurar una correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria.

Igualmente en virtud de este Reglamento se crea un sistema de información aduanero informatizado a escala comunitaria que permite un intercambio rápido y sistemático de las informaciones comunicadas a la Comisión.

Este Reglamento no perjudica la aplicación del Convenio de 1967 de Asistencia Mutua entre las Administraciones Aduaneras en aquellas materias que continúan siendo competencia exclusiva de los Estados miembros.

CONVENIO DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA PARA LA ASISTENCIA MUTUA ENTRE LAS RESPECTIVAS ADMINISTRACIONES ADUANERAS

El Convenio de Nápoles de 1967 tiene la finalidad de mejorar la cooperación de las Administraciones Aduaneras de los Estados miembros de la Unión en la prevención, investigación y persecución de las infracciones de la legislación aduanera.

La cooperación aduanera en el marco del tratado constitutivo de la Comunidad Europea tiene por objeto la aplicación correcta de la Legislación comunitaria en materia de Aduanas y cuestiones agrícolas regulándose a través del Reglamento citado en el epígrafe anterior.

La cooperación aduanera conforme a título VI del Tratado de la Unión Europea tiene por objeto la represión de las infracciones aduaneras tratándose de descubrir, investigar y perseguir las infracciones de la normativa aduanera nacional, y de castigar y perseguir las infracciones de la normativa aduanera comunitaria.

Por tratarse de temas que continúan siendo competencia de los Estados miembros fue necesario la elaboración de un Convenio que constituyese la base jurídica adecuada para una correcta cooperación entre las Administraciones Aduaneras.

88

En 1997 los representantes de los 15 Estados miembros firmaron el 28 de diciembre el Convenio Nápoles II relativo a la Asistencia Mutua y a la Cooperación entre las Administraciones de Aduanas.

En el momento en que entre en vigor, quedará derogado el Convenio denominado de Nápoles, celebrado entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas en 1967, dado que se ha comprobado que dicho Convenio no ofrece suficientes posibilidades para combatir eficazmente los tráfico ilegales que infringen las normativas aduaneras nacionales.

El nuevo Convenio completa las disposiciones existentes en la normativa comunitaria en materia de cooperación aduanera. Los procedimientos previstos en el Convenio se refieren en particular a tres ámbitos: la asistencia efectuada previa solicitud, la asistencia espontánea y formas especiales de cooperación transfronteriza.

El Convenio define las modalidades y condiciones de estas formas de cooperación conteniendo igualmente normas precisas en materia de protección de datos y en particular en lo relativo a la transmisión y al tratamiento de datos de carácter personal.

COOPERACIÓN DE CARÁCTER AUTÓNOMO

En el marco de la lucha contra el fraude, la Administración de Aduanas española, además de los instrumentos citados en el epígrafe anterior, tiene

establecidos una serie de Convenios de carácter multilateral y/o bilateral que completan el marco de los medios a nivel internacional para luchar contra el fraude a las reglamentaciones aduaneras.

En el marco del carácter multilateral figura el Convenio sobre cooperación y asistencia mutua entre las Direcciones de Aduanas de América Latina, España y Portugal que hemos mencionado en el epígrafe 4.2.

En el marco de las relaciones bilaterales la Administración española viene realizando, a través de este tipo de Convenios, un amplio programa de cooperación que se inició en 1962 con la firma del Convenio de Asistencia Mutua con Francia y que ha ido progresivamente incrementándose con la realización de numerosos Convenios. En la actualidad, están pendientes de su definitiva adopción el Convenio de Asistencia Mutua con Rusia, y Convenio con la República de Cuba cuya rúbrica se efectuó recientemente.

CUANTIFICACIÓN DE LAS ACCIONES

Durante el año 2000 se han ejecutado un total de 505 actuaciones de cooperación. De ellas 114 con la Comisión Europea (60 a instancias de España y 54 a instancias de la Comisión), 257 con los Estados Miembros, de ellas 141 a instancias de España y por último 134 con Terceros Países de las que 42 lo han sido a nuestra instancia.

89

LA COOPERACIÓN INTERIOR

Hemos analizado las competencias aduaneras y la forma en que las Administraciones aduaneras cooperan entre sí. Se trata de una cooperación "vertical" entre administraciones que tienen los mismos objetivos.

Abordaremos a continuación cuestiones más complejas que son las incluidas en lo que ha sido denominado Tercer Pilar y que implican cooperación entre distintas administraciones.

Entre otras cosas se tratará en este apartado de la cooperación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado pues la interior de la AEAT se considera alejada del propósito de este documento y forma parte de sus Planes de Control y Planes de Calidad.

Se debe diferenciar dos tipos de cuestiones.

La cooperación que se deriva de la propia estructura regulada para cubrir los intereses del Estado. Incluimos aquí la derivada del hecho de que la Guardia Civil es el Resguardo Aduanero. Efectivos de la Institución han estado destinados en los recintos aduaneros con el cumplimiento entre otras de las misiones establecidas en las Ordenanzas de Aduanas.

Como importante novedad, mediante la instrucción 9-00 del Director de Aduanas se establecen dos importantes previsiones:

- Por una parte las constitución de Unidades de Análisis de Riesgo conjuntas en los recintos aduaneros formadas por funcionarios de la Aduana , por funcionarios de los cuerpos de Vigilancia Aduanera y por miembros del Resguardo

- Se ha concedido acceso a los funcionarios del Resguardo a los terminales de la AEAT donde se realiza el análisis de riesgo para las partidas de los manifiestos de las mercancías llegadas a territorio nacional lo que supone un avance notable frente a la situación anterior.

Por otra parte y en el ámbito operativo se han realizado actuaciones tanto con Policía como Guardia Civil que merecen ser destacadas.

La relación del Área operativa de Aduanas (en aquellas época SVA) fue siempre fluida con el Cuerpo Nacional de Policía . La cooperación derivada tanto las relaciones institucionales como de las personales entre policías y aduaneros, el intercambio de información y la realización de operaciones puntuales orientadas a impedir introducciones de drogas por vía marítima en las que la información que tenían unos se complementaban con los medios que tenían los otros permitían resultados muy positivos.

Por el contrario las relaciones con la Guardia Civil no habían sido satisfactorias y ello condujo a incidentes de ingrato recuerdo.

90

A partir del año 1.998 la situación ha mejorado notablemente ya que, en el ámbito de cooperación con el Cuerpo Nacional de Policía se ha avanzado desde la realización de servicios concretos, hasta la realización de investigaciones conjuntas. Claros ejemplos de este tipo se dan en Almería y Motril.

Ejemplos de estas acciones son los operativos que han conducido a las aprehensiones de las embarcaciones Samantha, Estrella del Mar, Edux, Criscló, Xarxa Plus, Moon o el Mapla así como el hecho de que ya sea habitual el que miembros del Cuerpo Nacional de Policía adscritos al Grupo Especial de Operaciones (GEO) embarquen en el Buque de Operaciones Especiales de la AEAT.

En relación con la Guardia Civil y volviendo a la introducción, es a partir de la segunda mitad de los noventa y teniendo presentes dos premisas fundamentales cuando tiene lugar el auge en las colaboraciones entre ambos estamentos.

En primer lugar puesta en marcha a nivel institucional de una política de acercamiento en el sentido de comenzar a realizar operaciones conjuntas de lucha contra el tráfico de estupefacientes.

En segundo lugar se planificaron y ejecutaron operaciones como la denominada "Operación Arena" con unos resultados excelentes, no sólo por la droga intervenida sino porque quedaba abierta la vía de la colaboración mutua entre Aduanas y Guardia Civil, lo que permitía resolver pro-

blemas que en otros momentos era imposible solucionar y se acababan antiguos recelos entre una y otra Institución. Continuando esta política de operaciones conjuntas en diciembre de 1998 (Operación Oscuro), noviembre de 1999 (Operación Cama), enero de 2001 (Operación Escorpio) y por último las operaciones Indalo I y II que han rebasado los límites regionales al abarcar las Comunidades de Andalucía y Murcia.

Mensualmente se realizan operaciones conjuntas a nivel local en Almería, Málaga y Motril y casi se podría decir que se está llegando a estar en operación permanente, es decir, no es necesario programar previamente una fecha, simplemente cuando Unidades de la Guardia Civil y de Vigilancia Aduanera se encuentran en alguna actuación que puede ser la misma o no, ponen en común sus medios y actúan todos juntos.

Además existen permanentes peticiones de apoyo tanto en un sentido como en otro e intercambio de información, todo ello de forma fluida y sin condicionantes.

Un ejemplo reciente a destacar ha sido en mayo de 2001 la culminación de la "Operación Castillo" realizada por el Departamento de Aduanas en las provincias de Málaga y Cádiz, donde era necesario un gran despliegue de medios, además de la peligrosidad que podía tener la detención de ciertos individuos. Se solicitó ayuda a la IV Zona de la Guardia Civil de Andalucía la cual inmediatamente dio apoyo a la Operación con un dispositivo de 76 miembros del Grupo 2º Rural de Seguridad, colaboración que en todo momento fue inestimable.

91

LA CUANTIFICACIÓN DE LA COOPERACIÓN EN EL ÁMBITO INTERIOR

APREHENSIONES DE HACHIS					
	TOTAL España	Δ	AEAT	Δ AEAT	% del total
1998	428.238		58.420		13,64%
1999	431.165	6,83%	69.489	19,31%	16,11%
2000	465.894	8,05%	103.008	48,23%	22,10%

ACTUACIONES DE AEAT EN COOPERACION CON:			
	GUARDIA CIVIL (Kg)	POLICIA (kg)	TOTAL kg
1998	16.345	42.865	59.210
1999	30.616	17.250	47.866
2000	23.988	13.691	37.679

El criterio aquí utilizado es el de la participación de medios operativos en la aprehensión. Si, por ejemplo como consecuencia de una investigación de uno de los Cuerpos o Fuerzas de Seguridad del Estado y como consecuencia de una investigación por el realizado la aprehensión se realiza por un barco de V.A la operación aparece en el cuadro señalado como conjunta independientemente del hecho de lo compleja que haya sido la investigación. Los datos presentados son de elaboración propia y por tanto si el criterio para definir lo que es conjunto fuera distinto variarían. LO significativo es que existe una cooperación permanente.

Habiendo analizado la cooperación en el interior de nuestras fronteras, que está coordinada por el Plan Nacional sobre Drogas que no sólo recibe puntual información de las investigaciones en curso sino que dirige y coordina los operativos conjuntos pasaremos a analizar un ámbito más extenso.

LA COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA DE LOS SERVICIOS POLICIALES Y ADUANEROS

La legislación en materia de justicia e interior se ha desarrollado para dar respuesta a problemas graves y complejos de los ciudadanos. Entre ellos se encuentran el asilo, la inmigración, la delincuencia organizada y el tráfico de drogas.

92

Con la movilidad de la circulación de las personas se hace cada vez más importante la coordinación de los servicios policiales y aduaneros.

La elaboración de normas en materia de justicia e interior no ha sido fácil. Por tratarse de problemas muy ligados al concepto de soberanía los Ministros de Justicia e Interior han sido reacios a renunciar a derechos. Los avances se realizaron en reuniones especializadas y no en los órganos legislativos. Se trata de un problema complejo que es enunciado acertadamente en la presentación de estas jornadas. Analicemos sus antecedentes y aspectos.

En 1986 se reguló de forma unificada la entrada de ciudadanos de terceros países y sus derechos de circulación y residencia. En 1992 en Maastrich se acordaron las normas de entrada de Terceros países y se consideró formalmente, por primera vez, que estas cuestiones eran de interés común y se creó una estructura legislativa específica para abordarlos. Este es el denominado tercer pilar. En la práctica lo que se aprueban son acuerdos intergubernamentales que vinculan jurídicamente.

SEGURIDAD

Los gobiernos de la UE han decidido que una de las mejores formas de luchar contra la delincuencia organizada es reforzar la prioridad concedida al seguimiento y la confiscación de los ingresos de todas las actividades delictivas.

En la cumbre de 1997 se aprobó un plan que contenía 30 recomendaciones y en Mayo de 2000 se aprobó una nueva estrategia de seguimiento de estas iniciativas. Ejemplos de los programas de Cooperación son los OISIN, los STOP y el FALCONE. Europol, formada por funcionarios policiales y aduaneros se considera el avance más importante en los últimos años en este proceso.

La UE ha elaborado una estrategia coordinada en materia de drogas 2001-2004 donde aspira a consolidar la cooperación policial aduanera y judicial.

LUCHA CONTRA LAS USURPACIONES DE MARCA Y LA PIRATERÍA EN EL MERCADO INTERIOR

La usurpación de marca y la piratería en el mercado interior originan desviaciones del tráfico comercial especialmente cuando se prevalecen de la diferencia que existe entre los países en cuanto a medios de tutela de los derechos de propiedad intelectual e industrial.

La Comisión vela para que en el ámbito de formación de los agentes de los cuerpos de represión y en particular del intercambio de funcionarios por una formación óptima de los programas de formación actuales y futuras se tengan más en cuenta los aspectos relacionados con las usurpación de marcas y la piratería. Se quiere aprovechar la experiencia de las Administraciones de Aduanas adquiridas a través de programas comunitarios como el programa de Aduanas 2002.

93

Como se ha dicho la Aduana española actúa de forma activa en la lucha contra las falsificaciones de marcas. Durante el pasado año se han realizado 144 iniciativas, interceptados 7,6 millones de objetos situándose la Aduana española en el cuarto lugar entre las Europeas en cuanto al número de iniciativas en esta área y participa en proyectos orientados a dotar a las Aduanas de tecnología específicamente diseñada para la persecución de este tipo de fraudes.

LA COOPERACIÓN EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL EN LA LUCHA CONTRA LA DROGA

La cooperación entre Estados miembros en el ámbito de la lucha contra la droga se ha desarrollado gracias a que el Tratado de la Unión ha reforzado los poderes de la Comunidad y ha permitido integrar entre los grupos de trabajo del Consejo al Comité europeo de lucha antidroga que fue creado en 1989.

Con el fin de disponer de un enfoque global del problema, se han adoptado planes plurianuales a partir de 1990. En el Consejo Europeo de Viena (11 y 12 de diciembre de 1998), los jefes de Estados o de Gobierno pidieron la elaboración de una estrategia integrada y equilibrada en el ámbito de la droga, teniendo en cuenta las nuevas posibilidades que ofrece el Tratado de Amsterdam. El Consejo adoptó la Estrategia de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga para el período 2000-2004 el 6 de diciem-

bre de 1999, antes de ser aprobada por el Consejo Europeo de Helsinki del 10 y 11 de diciembre.

La Oficina Europea de Policía (Europol), que asumió las funciones de la Unidad de Drogas Europol el 1 de julio de 1999, se encarga de luchar contra el tráfico de drogas en la Unión y tiene por misión fomentar el desarrollo de una mejor cooperación policial y aduanera entre los Estados miembros.

Además de los programas de acción en materia de intercambio y formación del personal de las administraciones nacionales para luchar contra la delincuencia organizada en general (OISIN , GROTIUS , FALCONE), se han adoptado distintos instrumentos jurídicos para reprimir el tráfico de drogas gracias a una aproximación de las legislaciones de los Estados miembros, un acuerdo entre los servicios de policía y las aduanas y una mejora del intercambio de información entre ellos.

LAS OPERACIONES INTERNACIONALES CONJUNTAS DE VIGILANCIA AERONAVAL ADUANERA

Las operaciones internacionales de vigilancia aeronaval aduanera entre los servicios operativos de las aduanas europeas comenzaron en el año 1.980, estando formado el grupo inicial por España, Francia y el Reino Unido.

94

En principio dichas operaciones se realizaban al amparo de un acuerdo tripartito de asistencia operativa mutua de vigilancia aeronaval, en el que entre otras cosas se preveía la realización de dichas operaciones como parte de la cooperación en el mencionado campo. Posteriormente el resto de los servicios aduaneros de los países europeos se fueron incorporando a la operación aunque ninguno de los países que se incorporaron a la misma tras Francia, el Reino Unido y España, firmaron el acuerdo mencionado.

A partir del año 1993 las Operaciones de Vigilancia Aeronaval Aduanera - que hasta entonces se habían organizado y llevado a cabo según las decisiones tomadas en reuniones ad-hoc (briefings y debriefings)- quedaron bajo los auspicios del Grupo de Cooperación Aduanera del Consejo de la U.E..

Desde entonces cada año dicho grupo decide el número y tipo de operaciones a realizar (no solamente de vigilancia aeronaval), el país organizador y las modalidades de actuación. También desde aquella fecha la Comisión de la U.E. forma parte del aparato logístico de la operación aportando personal de la OLAF y soporte técnico en forma de software y utilización del sistema AFIS (Aplicación MarSur) para el intercambio de información entre los NCP (National Contact Points) y el OCU (Unidad de Coordinación Operativa). En los últimos años, además, la Operación ha contado con fondos del Programa OISIN del Consejo de la U.E. para su financiación parcial.

Las operaciones reciben un nombre que comienza cada año por una letra del alfabeto iniciándose, como se ha dicho en el año 1980 con la operación ALBATROS a la que han seguido, hasta la fecha, las operaciones BEDOUIN, CARAVANNE, DOMINO, ESPADON, FANFARRE, GRANADA, HARMONY, ICEBERG, JEREZ, LISBOA, MUSCADET, NEPTUNO, OCTOPUS, PIRANHA, QUICKSAND, REQUIN, SEA HORSE, TRIDENT, VIKING y WAMBA que fue la correspondiente al año 2000 organizada por España. La correspondiente al año 2001 no llegó a realizarse al ser, de alguna manera, sustituida por la Operación Simbad, organizada por Francia en el ámbito del programa MEDA y el partenariado euromediterráneo.

En la actualidad participan en las operaciones los servicios operativos aduaneros de los siguientes países: España, Francia, Italia, Portugal, Grecia, Gran Bretaña, Holanda, Alemania, Bélgica, Finlandia, Suecia, Irlanda, Dinamarca y - a pesar de no ser miembro de la U.E., Noruega y se ha abierto una reflexión sobre la apertura de la operación a países no UE tanto por el Norte como por el Sur (Mediterráneo).

La orden de operaciones es consensuada de acuerdo con las directrices del Grupo de Cooperación Aduanera en el briefing organizados por el país designado por dicho Grupo. Por otra parte el 9 de Junio de 1997 el Consejo aprobó una resolución (DOCE C 193, 24/06/1997 P. 0004 - 0007, actualmente en vías de revisión por segunda vez) que establecía un Manual de Operaciones Aduaneras Conjuntas, basado principalmente en la experiencia adquirida a lo largo de los años en las operaciones conjuntas de vigilancia aeronaval, que contenía las normas principales para la organización y realización de dichas operaciones.

A la operación sigue un briefing en el que se analizan los resultados y se extraen conclusiones para el futuro.

Paralelamente a la Operación anual de todas las aduanas europeas, una serie de países continuaron llevando a cabo anualmente las operaciones originarias de ámbito más restringido; en concreto la cuatripartita Hispano-Franco-Luso-Británica en el Atlántico y la tripartita Hispano-Franco-Italiana en el Mediterráneo.

ACTUACIONES ENTRE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD Y ADUANAS

Mediante la Resolución del Consejo de 29 de noviembre de 1996 sobre el establecimiento de acuerdos policiales y aduaneros en la lucha contra la droga se señaló que, a fin de destacar la necesidad de una estrecha relación de trabajo entre fuerzas policiales y servicios de aduana, de delimitar sus respectivas funciones en las acciones represivas en materia de droga y de permitirles colaborar con más eficacia, el Consejo se insta a los Estados miembros a que establezcan en el ámbito nacional, sin perjuicio de las disposiciones legales y administrativas nacionales existentes, acuerdos formales

u otros arreglos en el ámbito nacional que tengan en cuenta las directrices generales que figuran en la presente resolución dando a continuación pautas de un posible contenido de esos acuerdos.

Hemos indicado como esta línea de trabajo ha sido realizada en el nuestro país.

LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

En lo referente a la lucha contra la delincuencia organizada en junio de 1997 el Consejo Europeo adoptó un programa de acción que comprendía treinta recomendaciones que deben llevarse a efecto entre diciembre de 1997 y finales de 1999, como la aprobación de convenios y medidas jurídicas específicas, la organización de la cooperación entre las autoridades policiales, aduaneras y judiciales y la lucha contra la delincuencia financiera organizada. Para facilitar la aplicación de este plan de acción, se estableció el programa Falcone (1998-2002), destinado a los responsables de la lucha contra la delincuencia organizada en las Administraciones nacionales (policía, aduanas, justicia, hacienda, vigilancia de los establecimientos financieros y de los contratos públicos).

96

Se crearon otros programas de cooperación sobre la base de las disposiciones contenidas en el Tratado de Maastricht. El programa " Oisín " (1997-2000) fomenta la cooperación entre las fuerzas de seguridad de los Estados miembros (policías y agentes de aduanas). Dotado con un presupuesto global de 8 millones de euros para cuatro años, Oisín financia 51 proyectos en 1999 en los ámbitos de la lucha contra el tráfico de estupefacientes y el terrorismo, el recurso a la tecnología para luchar contra la delincuencia, la lucha contra la violencia y la delincuencia urbana.

EL BLANQUEO DE CAPITALES

El Consejo Europeo de Tampere (octubre de 1999) hizo hincapié en la lucha contra el blanqueo de dinero, elemento clave de la delincuencia organizada. Expresó su deseo de que los Estados miembros apliquen, incluso en los territorios con que mantienen vinculaciones (islas anglonormandas, las Antillas neerlandesas, etc.), las disposiciones de la Directiva sobre el blanqueo de dinero de 1991, así como otros instrumentos internacionales, tales como el Convenio de Estrasburgo de 1990 y las recomendaciones del Grupo de acción financiera sobre el blanqueo de capitales. Además, el Consejo deberá adoptar disposiciones que permitan a las autoridades judiciales y a las células de información financiera tener acceso a todas las informaciones procedentes del sector bancario y comercial necesarias en el marco de la investigación sobre el blanqueo de dinero. Deberán concluirse acuerdos con los territorios constituidos en paraísos fiscales ("centres off-shore") para garantizar una cooperación en materia judicial..

En este ámbito del mismo modo que se han realizado acciones conjuntas en el de la lucha contra la droga se realizan acciones conjuntas pues sis-

temáticamente la Aduana asocia ahora investigaciones patrimoniales a las de investigaciones realizadas para evitar la introducción de drogas en el territorio nacional. En mi criterio es la línea de cooperación con más potencialidad de crecimiento y de eficacia en los resultados.

NUEVAS INICIATIVAS DE COOPERACIÓN ADUANERA

ANTECEDENTES

En 1967 los Estados miembros firmaron el Convenio de Nápoles sobre la cooperación y la asistencia mutua entre las Administraciones de Aduanas con el fin de luchar contra el fraude. Posteriormente, otras medidas sirvieron para establecer una cooperación concreta entre dichas Administraciones. Así pues, en 1995, se firmó el Convenio sobre el Sistema de Información Aduanero (SID) que permitió constituir una base de datos sobre el tráfico de estupefacientes, las armas de fuego y el material militar, entre otras cosas. Un programa de acción "Aduana 2002" apoya desde 1996 la lucha contra el fraude aduanero.

En un nuevo artículo 135 del Tratado CE, el Tratado de Amsterdam fijó como objetivo el refuerzo de la cooperación entre las Administraciones nacionales de Aduanas, así como entre éstas y la Comisión.

La presidencia portuguesa y las futuras presidencias francesa y sueca se han marcado tres ámbitos de trabajo prioritarios para desarrollar la cooperación aduanera en el periodo 2000/2001: por una parte, mejorar los medios de investigación de las administraciones aduaneras y las formas de cooperación entre éstas, por otra parte, reforzar la capacidad operativa y, por último, desarrollar la actuación internacional aduanera.

Como hemos visto las competencias de las Administraciones de Aduanas de los EE.MM se enmarcan dentro de los ámbitos denominados Primer y Tercer Pilar.

En el Tratado de la Unión Europea el Tercer Pilar viene recogido en el Título VI que son las "Disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal". Dentro de esta cooperación policial se incluye también la cooperación aduanera.

El Grupo de Cooperación Aduanera responde a lo establecido en el art. 34 del Tratado de la Unión Europea según el cual los Estados Miembros se informaran y consultaran mutuamente en el seno del Consejo con objeto de coordinar su acción, en cuestiones pertenecientes al marco del Tercer Pilar

SITUACIÓN ACTUAL

Mejoras organizativas

	Grupo Unión Aduanera	Grupo Cooperación Aduanera
Materias	Primer Pilar Convenios	Tercer Pilar
Pertenencia	Dirección General C del Consejo	Dirección General H. Justicia y Asuntos del Interior
Asuntos aprobados en Cooperación aduanera tiene base en	Titulo X	Consejo JAI Titulo VI
Decisiones	Mayoría	Unanimidad
Iniciativa	Comisión	Mayoría casos EE.MM
Europol		Asiste como observador

98

En la actualidad se están produciendo debates en el seno del Comité del Artículo 36 con objeto de mejorar la eficiencia y la eficacia de los trabajos de la Dirección General de Justicia y Asuntos de Interior del Consejo, responsable de los asuntos del Tercer Pilar se baraja la posibilidad de fusionar el Grupo de Cooperación Aduanera con el Grupo de Cooperación Policial.

El Tratado de la Unión Europea antes de las reformas introducidas en el Tratado de Amsterdam incluía en su Título VI las "Disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de justicia y de los asuntos de interior" distinguiendo claramente en su artículo k-1 los ámbitos de cooperación judicial y los de cooperación aduanera.

Diferencias entre los grupos

Sin prejuzgar el resultado de la iniciativa que tiene ventajas e inconvenientes destacamos que la preocupación por la coordinación y sus herramientas es constante.

Nápoles II

El Convenio de Nápoles II se firmó el 18 de Diciembre de 1997 en Bruselas estando llamado a sustituir al Nápoles siendo un instrumento jurídico pensado para reforzar la lucha contra el fraude y los tráfico de carácter transnacional que infringen la normativa nacional y comunitaria.

En el Convenio se señalan diferentes competencias y en particular en el Título IV se hacen referencias a nuevas formas de cooperación.

Mediante documento del Grupo de cooperación Aduanera 6704/2/98 ENFOCUSTOMS 18 Rev 2 se entregó un cuestionario cuyo fin era la elaboración de un Manual para la aplicación del Convenio que ha sido elaborado.

Otras iniciativas

- Mediante Resolución del Consejo de 9 de Junio de 1997 con el fin de mejorar la eficacia de la lucha contra el tráfico ilícito de mercancías sensibles en general y del tráfico de drogas en particular elaboró un manual para las operaciones conjuntas de vigilancia aduanera que se realizan bajo los auspicios del Grupo del Consejo competente que debe dedicar al menos dos reuniones cada año a temas operativos.

- Sistema de Información Aduanero (SIA)

Su antecedente es el Convenio de prestación de asistencia mutua por las Administraciones Aduaneras firmado el Roma el 7 de Septiembre de 1967.

Surge ante la creencia en la conveniencia de reforzar la cooperación entre las administraciones aduaneras mediante el establecimiento de procedimientos que les permita actuar conjuntamente e intercambiar datos personales y de otro tipo sobre las actividades de tráfico ilegal mediante la utilización de las tecnologías de la información para la gestión y transmisión de esta información con respeto al convenio del Consejo de Europa para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de los datos de carácter personal suscrito en Estrasburgo el 28 de Enero de 1981 y se señala que las administraciones aduaneras crearían y mantenían un sistema común automatizado.

99

- Existe un convenio que ha establecido sobre la base del artículo K3 del Tratado de la Unión Europea relativo a la utilización de la tecnología de la Información a efectos aduaneros.

ACTUACIONES EN CURSO

Durante el primer semestre del año 2001 se ha producido una comunicación de la Comisión y una Resolución del Consejo donde se ha destacado la importancia de las aduanas en la lucha contra el fraude y contra el crimen organizado.

Se está preparando un programa para el Grupo de Cooperación Aduanera bajo la presidencia belga española y danesa.

Los trabajos básicos para los próximos 18 meses se centran en:

- Aplicación y en su caso mejora de los instrumentos legales dirigidos a la mejora de la cooperación entre las Administraciones de Aduanas.

- Entrada en vigor y aplicación del Convenio Nápoles II.

Como hemos visto es un complemento de los instrumentos legales de los que ya se dispone en materia de asistencia mutua y posibilita la cooperación transfronteriza. Las distintas presidencias que se van a suceder consideran una prioridad su ratificación por parte de todos los Estados Miembros.

Se perseguirá la efectiva puesta en práctica y utilización de los diferentes instrumentos ofrecidos por el Convenio.

Se trabajará en la finalización de las tareas iniciadas para disponer de un Manual.

- Entrada en vigor y aplicación del Convenio SIA Tercer Pilar.

El Plan de Acción revisado hacia un llamamiento para que los Estados ratificaran el Convenio SIA para finales del año 2000 estableciéndose el compromiso de que todos aquellos que no hubieran finalizado todas las formalidades de ratificación los hicieran antes del año 2002.

- Creación de un fichero informatizado sobre investigaciones aduaneras en curso FIDE.

100

La idea es disponer de un instrumento que permita conocer la existencia de expedientes de investigación sobre el mismo caso en otro Estado Miembro. Se considera que puede ser útil, además de por su propio valor como mecanismo de ayuda a la puesta en marcha de los Equipos de Investigación Conjuntos.

- Cooperación en la represión de actividades ilícitas en alta mar.

En este momento hay previsto mecanismos de cooperación que permiten a los funcionarios de un Estado Miembro actuar en el territorio de otro Estado Miembro en algunos de los casos sin autorización previa. Tales previsiones no están desarrolladas en el caso de operaciones en alta mar.

Se reflexionará sobre las nuevas posibilidades que puedan existir en este ámbito.

- Control transfronterizo de dinero y otros activos.

Se pretende mejorar de las capacidades operativas de las Administraciones de Aduanas.

- Operaciones conjuntas.

Se trata de un instrumento valioso del que pueden participar Países Terceros. Se pretende ahora aplicar el Plan Táctico Plurianual que ha sido recientemente aprobado y utilizar la Estrategia para Operaciones Conjuntas.

Segundo panel

*Procesos de adaptación
en las organizaciones policiales*

AFRONTAR EL DESAFÍO DEL CRIMEN: COOPERACIÓN Y TRABAJO EN EQUIPO EN UN MEDIO MULTIPOLICIAL

John P. O'Neill
Agente Especial responsable, oficina New York
Departamento Federal de Investigación
Estados Unidos de América

INTRODUCCIÓN

103

Buenos días. Gracias por invitarme a esta magnífica ciudad de Madrid. Es un placer estar aquí hoy para tratar sobre la coordinación y cooperación en la tarea de velar por el cumplimiento de la ley; cómo funciona (no siempre funciona) en un medio multipolicial de los Estados Unidos y cómo sus departamentos se compaginan con el sector privado para trabajar juntos en la reducción del crimen.

Como representante de la división federal de la comunidad encargada de velar por el cumplimiento de la ley del Gobierno de EE.UU., quiero agradecer a la Fundación Policía Española y a la Universidad Complutense esta oportunidad de reunirme con compañeros y poder compartir nuestras experiencias y nuestras mejores prácticas. Estoy muy interesado en aprender de sus experiencias aquí en Europa, y mis colegas en EE.UU. siguen de cerca los espectaculares cambios que, como consecuencia de la Unión Europea, se están produciendo en el ámbito de los organismos encargados de hacer cumplir la ley en Europa.

En 1998, Thomas Friedman escribió un artículo de opinión en la sección editorial del New York Times. En el artículo analizaba las tres innovaciones que cada empresa y cada país del mundo deberían desarrollar para tener éxito en el nuevo milenio.

Primero, analizaba la importancia de la gestión de la información; la necesidad no sólo de recopilar información, sino de analizar, almacenar y recuperar esta información en un formato utilizable. ¿Cuánto más éxito

podríamos tener si supiéramos realmente todo lo que saben nuestros departamentos?

Segundo, analizaba la importancia de la auto inspección y análisis y la capacidad de inventar nuevas empresas y gobiernos basados en las tendencias y patrones emergentes. Nosotros hacemos esto todos los días al tratar con nuevos patrones delictivos y nuevas formas de fraude y delitos contra las personas y la propiedad. Continuamos perfeccionando nuevas formas de identificar de manera más rápida las tendencias delictivas emergentes y creando nuevos departamentos que puedan reaccionar más efectiva y eficientemente contra estos delitos.

Y por último, Friedman analizaba en este artículo la necesidad que las empresas y los países tienen de asociarse estratégicamente. Esto es lo que yo he venido a tratar aquí. Si United Airlines puede asociarse con Delta Airlines, e Iberia puede asociarse con Armerican Airlines y Cathay Pacific Airlines, por qué nosotros no podemos continuar todo el trabajo estratégico importante asociándonos los EE.UU, los países de Europa y todo el mundo libre. También podemos desarrollar mejores relaciones entre el sector público y el privado en muchas áreas.

104

Dados los recursos limitados y la creciente complejidad del crimen y las investigaciones de seguridad nacional, la asociación es la pieza central de cómo tenemos que funcionar en EE.UU para el cumplimiento de nuestra misión. Hoy, para explicar mejor este planteamiento, centraré mis observaciones en tres áreas: estructura y cooperación de los departamentos encargados de velar por el cumplimiento de la ley en EE.UU., asociación entre el sector público y privado y coordinación con la policía de otros países.

ESTRUCTURA DE LOS DEPARTAMENTOS ESTADOUNIDENSES ENCARGADOS DE VELAR POR EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY EN ESTADOS UNIDOS

Es importante aclarar que los Estados Unidos no tienen un cuerpo policial nacional. Por supuesto, mantenemos un sistema policial descentralizado en línea con los valores centrales americanos, que serían contrarios a un único organismo al que se le confiriera la total autoridad encargada de velar por el cumplimiento de la ley. El sistema policial y de seguridad federal engloba en torno a una docena de organismos que son responsables ante el gabinete federal a nivel de Ministros y el Presidente de los Estados Unidos, con la supervisión del Congreso. Muchos de estos organismos son departamentos con una única misión, como la Administración de Seguridad sobre Drogas, encargada de velar por el cumplimiento de las leyes sobre drogas, la Dirección General Impositiva que investiga la evasión de impuestos y la Oficina de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego, encargada de velar por el cumplimiento de las leyes federales sobre armas de fuego y la investigación de incendios provocados y atentados con bomba no terroristas. El Servicio Secreto de Estados Unidos es responsable de la protección del Pre-

sidente, del Vicepresidente y de otros Jefes de Estado que visitan EE.UU, así como de velar por el cumplimiento de nuestras leyes sobre falsificación. El FBI es el principal organismo de investigación del Gobierno de los EE.UU, que se hace cargo de unas 125 infracciones federales.

Los cincuenta estados de EE.UU. mantienen sus organismos policiales propios a lo largo de su territorio, los cuales son independientes del gobierno federal. Los departamentos de policía del Estado son responsables ante su Gobernador y las disposiciones legislativas de sus estados. Puede ser que tengan interés en saber que existen algunas variaciones de un estado a otro en relación con ciertos límites como, por ejemplo, en qué circunstancias se considera delito conducir bajo los efectos del alcohol. Además de las fuerzas policiales estatales, existen aproximadamente 17.000 organismos de policía local en las comunidades de todos los Estados Unidos, incluyendo las fuerzas de condado y urbanas. Existe también un número de fuerzas de policía de categoría especial con autoridad única, como la policía de campus universitario o policía de parque.

Los organismos de EE.UU. encargados de velar por el cumplimiento de la ley, en sus tres ámbitos nacional, estatal y local, integran cada vez más sus esfuerzos para combatir el delito. Cuando un delito cruza las fronteras locales, estatales o nacionales, esto es más la regla que la excepción, la cooperación debe ser la pieza central de nuestro esfuerzo y los recursos de investigación y cooperación deberían aunarse en más y más casos.

105

ESFUERZOS DE COOPERACIÓN

La organización federal encargada de velar por el cumplimiento de la ley trabaja codo con codo con la estatal y la local en diferentes formas. Hacemos gran uso del enlace cuando está claro que debemos trabajar todos juntos para cumplir los objetivos de prioridad nacional. Hemos encontrado una forma particularmente eficaz de hacer este trabajo, mediante el uso de grupos especiales operativos interdepartamentales. Un equipo especial operativo es siempre una forma positiva de poner en común recursos y especializaciones y de asegurarse de que todos compartan la fama de haber hecho un buen trabajo. La comunidad encargada de velar por el cumplimiento de la ley hace uso de estos equipos especiales operativos en una gran variedad de temas de investigación que abarcan las drogas, crímenes violentos, pornografía infantil, crimen organizado y terrorismo.

Como ejemplo, en el ámbito del terrorismo, la organización federal encargada de velar por el cumplimiento de la ley trabaja con las estatales y las locales a través de los Equipos Especiales Operativos de Lucha Conjunta contra el Terrorismo (Joint Terrorism Task Forces -JTTFs-) con el fin de maximizar la cooperación y coordinación interdepartamental, tratando problemas de terrorismo dentro de los Estados Unidos. Actualmente existen JTTFs en 30 ciudades de EE.UU., en las que 620 agentes especiales del FBI trabajan codo con codo con unos 486 locales, estatales y otro personal federal. Esta iniciativa mejora la coordinación, el intercambio de información y la capacidad de conseguir detenciones y condenas en las investiga-

ciones contra el terrorismo. Expertos de todos los departamentos se han reunido para conseguir los máximos resultados y este sistema de equipos especiales operativos ha reducido el enfrentamiento interdepartamental a niveles casi inexistentes.

Desde el punto de vista del crimen violento, los organismos federales de EE.UU. encargados de velar por el cumplimiento de la ley trabajan con la policía estatal y local en los Equipos Especiales Operativos de Seguridad en las calles (SSTFs¹). Los SSTFs luchan contra bandas responsables de violencia a través de operaciones proactivas e interdepartamentales a largo plazo, centradas en delitos de violencia y en la detención de fugitivos violentos. Existen 175 SSTFs operando en 52 puestos de campo del FBI. Combinan cerca de 730 agentes del FBI con otros 135 agentes federales y unos 1.235 oficiales estatales y locales. Desde el comienzo de los SSTFs en 1992, el índice de crímenes violentos en los Estados Unidos ha caído por diversas razones, una de ellas la intervención del SSTF. Desde el comienzo de esta iniciativa, se han realizado unas 192.895 detenciones y sobre 61.370 condenas o puestas a disposición judicial.

106

Nuestro trabajo sobre planificación estratégica en los EE.UU. sigue perfeccionándose, sin embargo, queda mucho por hacer. Nos hemos basado en los Memorándums oficiales de Entendimiento (MOUs), que son acuerdos firmados que detallan las partes, obligaciones y responsabilidades. Estos acuerdos reflejan el desempeño de funciones, para las cuales todos los oficiales estatales y locales son sometidos primero a una investigación de fondo detallada y deben cumplir con los mismos parámetros que los agentes especiales del FBI. A partir de ese momento, se les encomienda las funciones como agentes federales y se fijan sus competencias completas y sus áreas de responsabilidad. Existe la compensación de las horas extras para los agentes estatales y locales por la elaboración de informes (uno común), el sistema uniforme de elaborar informes. Se utiliza el sistema federal para todo el personal asignado al equipo especial operativo. Esta información se intercambia con los otros organismos participantes en el equipo especial operativo. Los temas de supervisión, de resolución de conflictos e incluso la cuestión sobre qué agencia suministrará los vehículos y quién pagará la gasolina son recogidos también en las MOUs.

La formación es un ámbito en el que el perfeccionamiento adicional es necesario. Cuando se reúne personal de diversos organismos se ha de recordar que cada organismo tiene diferentes grados de adiestramiento. Las acciones para velar por el cumplimiento de la ley, como detener coches y registros domiciliarios, deben practicarse por todos los miembros de los equipos conjuntos que se vayan creando y asimilar un sistema común. El entrenamiento con armas de fuego y las disposiciones legales son también categorías necesarias de la formación común.

1.- N. de T.: siglas de Safe Streets Task Forces.

A la hora de valorar el éxito de las acciones de los equipos especiales operativos creo que se ha de dar un mismo reconocimiento público, incluso si un organismo tiene un único agente en el equipo. Esto se puede hacer por conferencias de prensa formales y publicaciones.

Una vez dicho todo esto, creo que las relaciones personales todavía son las que hacen realidad el éxito de estas pruebas multidepartamentales. Las relaciones en todos sus aspectos son muy importantes. Desde el oficial/detective/agente hasta los jefes superiores, pasando por todos los grados intermedios, las relaciones personales y la dedicación a un objetivo común son los ingredientes del éxito. En las escalas superiores, creo que el liderazgo es el elemento crucial para promover unas excelentes relaciones personales con los otros compañeros, así como dejar que los subordinados emulen nuestro ejemplo.

SERVICIOS Y RECURSOS COMPARTIDOS

Las fuerzas estatales y locales también interactúan frecuentemente con varias organizaciones de servicios federales. En el medio de alta tecnología y creciente globalización en el que deben operar los modernos organismos encargados de velar por el cumplimiento de la ley, el intercambio de información, la formación y los programas de asistencia técnica son un aspecto importante del trabajo en grupo, así como es necesaria la asociación para manejar de forma efectiva el actual volumen de trabajo de investigación. Varios organismos encargados de velar por el cumplimiento de la ley proporcionan una amplia selección de servicios y programas de asistencia que engloban asuntos de investigación delictiva, forenses y expertos tecnológicos. Como directivo del FBI, puedo compartir con ustedes información de primera mano sobre algunos de los servicios que prestamos. La mayoría, sino todos, son parecidos a aquellos servicios que proporcionan sus organismos policiales en Europa, que se complementan con una variedad de programas dentro de la comunidad general encargada de velar por el cumplimiento de la ley.

La División de Formación del FBI controla la Academia Nacional (NA) del FBI en Quantico, Virginia, la cual proporciona formación de perfeccionamiento profesional y enseñanza a organizaciones policiales y de seguridad internacionales, estatales y locales. La Academia Nacional tiene uno de los programas de formación más veteranos del mundo. Desde 1935, alrededor de 30.000 estudiantes han completado el curso de 11 semanas de gestión policial. La promoción 205^o de la Academia Nacional se graduó el 8 de junio de 2001. El FBI también forma anualmente unos 120.233 oficiales de policía estatales y locales en los 3.319 cursos que lleva a cabo en los Estados Unidos.

El laboratorio del FBI, que cuenta con servicio forense y otros servicios de apoyo de investigación científica, ya a mediados de los años 30 consiguió la cooperación interdepartamental. Los Equipos de Tratamiento de Pruebas, en particular, están especializados en organizar y llevar a cabo importantes operaciones de recuperación de pruebas y han contribuido de

forma importante en investigaciones clave, como los atentados con bomba de la Ciudad de Oklahoma y la Embajada de EE.UU.. El laboratorio también gestiona un sistema nacional de indexado del ADN que permite a los laboratorios forenses de todo el país intercambiar y comparar perfiles de ADN electrónicamente y de ese modo relacionar casos no resueltos con otros y con delincuentes violentos conocidos.

El Servicio de Información Judicial de lo Penal (CJIS²) es también una importante conexión entre el FBI y las fuerzas policiales y de seguridad estatales y locales. El CJIS proporciona servicios de identificación de huellas dactilares y acceso a importantes archivos policiales y de seguridad, así como a redes de comunicación automatizadas. El Sistema Integrado Automatizado de Identificación de Huellas Dactilares del CJIS (IAFIS³) proporciona electrónicamente información de ámbito penal en un periodo de respuesta de dos horas, y en 24 horas si se trata de información de huellas dactilares de ámbito civil. Durante el año 2000 se procesaron 15.321.339 tarjetas de huellas dactilares, de las que 6.209.404 identificaciones superaron el récord existente. El Centro de Información Nacional del Crimen 2000 (NCIC 2000⁴), un índice nacional informatizado de delitos y delincuentes documentados, y la creación de la Asociación Internacional de Jefes de Policía, sirve a más de 107.000 organismos de ámbito policial y de justicia penal y registra 2,3 millones de transacciones por día. El Sistema Nacional de Respuesta Inmediata de Antecedentes Penales (NICS⁵), operativo desde el 30 de noviembre de 1998, ha facilitado más de 19 millones de controles, que dieron lugar a unas 160.000 denegaciones de adquisición de armas.

CASO PRÁCTICO

Una excelente ilustración de las ventajas y la necesidad de una aproximación en la cooperación policial en la lucha contra el terrorismo es la colaboración interdepartamental federal, estatal y local que existió entorno al supuesto complot milenario con bomba, en diciembre de 1999. El 14 de diciembre, Ahmende Ressay fue detenido en la frontera de EE.UU.-Canadá después de haber intentado entrar en los Estados Unidos por Port Angeles, Washington (cerca de Seattle). Los agentes de aduanas estadounidenses encontraron en el coche alquilado de Ressay artículos con los que se podían fabricar varios artefactos explosivos. El 30 de diciembre, el FBI y el Servicio de Inmigración y Nacionalización (INS) iniciaron una campaña activa para interrogar a personas en los Estados Unidos que podían tener información potencialmente útil para continuar con las investigaciones antiterroristas.

La detención de Ressay, la posterior detención de otros individuos que intentaban entrar en Estados Unidos vía Canadá y los acontecimientos en

2.- N. de T.: siglas de Criminal Justice Information Services

3.- N. de T.: siglas de Integrated Automated Fingerprint Identification System

4.- N. de T.: siglas de National Crime Information Center 2000

5.- N. de T.: siglas de National Instant Criminal Background System

otras partes del mundo desencadenaron una amplia intervención de la Inteligencia de EE.UU. y la comunidad policial y de seguridad con el fin de determinar la naturaleza de la amenaza del Milenio a la que se enfrentaban los Estados Unidos. Se llevaron a cabo unas 100 entrevistas en toda la nación en los días previos al Milenio. Oficiales de policía de todos los Estados Unidos asignados a los equipos especiales operativos contra el terrorismo llevaron a cabo muchos de estos importantes interrogatorios, como parte de las operaciones combinadas para prevenir actos de terrorismo. La propuesta coordinada de entidades federales, estatales y locales encargadas de velar por el cumplimiento de la ley fue esencial en las operaciones para desbaratar el presunto complot terrorista y contribuyó enormemente a la presentación de pruebas en el juicio de Ahmek Ressay, que finalizó el 6 de abril de 2001. El jurado de Los Angeles lo encontró culpable de nueve cargos. Ahora él ha aceptado cooperar y en la actualidad está declarando contra otros conspiradores en un juicio en la ciudad de Nueva York.

COOPERACIÓN CON LA SOCIEDAD CIVIL: INTERESES PÚBLICOS Y ECONÓMICOS

Las fuerzas policiales y de seguridad también mantienen frecuentes contactos con el público para poder adelantarse a la amplia gama de problemas y potenciales amenazas, trabajando incluso con activistas y grupos subversivos para tratar de evitar posibles delitos. Un área en crecimiento que concierne a los oficiales policiales y de seguridad es el tema de los disturbios civiles. Dado que las protestas antiglobalización y los movimientos pro derechos de los animales se han incrementado en los últimos años en volumen e intensidad, las fuerzas policiales y de seguridad han tratado de acercarse cada vez más a estos grupos para tratar de fomentar relaciones de trabajo y prevenir actos de violencia en acontecimientos polémicos, como las reuniones de la Organización Mundial del Comercio y el Fondo Monetario Internacional.

Las fuerzas estadounidenses también llevan a cabo contactos con homólogos del sector privado y académico cuando es necesario. Este contacto permite a nuestros organismos intercambiar información y conocimientos y procedimientos técnicos, así como proporcionar información sobre alertas, si es necesario.

El contacto con el sector privado es especialmente importante, debido al creciente problema del delito cibernético y las potenciales amenazas de infraestructura. Nuestra destreza para tratar estos delitos en crecimiento necesita del apoyo empresarial y de socios de las fuerzas policiales y de seguridad internacionales. El virus Love Letter en mayo de 2000 y los ataques desmentidos al servicio de Yahoo!, Amazon.com, E-bay, CNN, Bauy.com y otros sitios de comercio electrónico en febrero de 2000, ponen de relieve la amenaza existente a nuestras infraestructuras de información. Con estos ejemplos, se puede ver que existe un "matrimonio" entre los organismos tradicionales encargados de velar por el cumplimiento de la ley, los públicos y el empresariado, cuyo propósito es lograr la seguridad pública. Es un matrimonio que funciona.

A mediados de los años 90, las fuerzas estadounidenses reconocimos públicamente que el colectivo encargado de velar por el cumplimiento de la ley no podía resolver solo todos los problemas relacionados con el delito, ni por supuesto sus causas. Nos dimos cuenta de que necesitábamos la ayuda y la cooperación del sector privado y de la empresa a largo plazo si queríamos tener éxito frente a la creciente tendencia delictiva. La asociación con el mundo empresarial, individualmente y con empresas tapadera, junto con grupos empresariales y líderes étnicos y religiosos ha reportado muchos beneficios a nuestros esfuerzos en la reducción del crimen en América.

SERVICIOS SOCIALES

Aquí tenemos algunos ejemplos de lo que estamos haciendo:

- El Centro de Protección de Infraestructura Nacional (NIPC⁶) interdepartamental del gobierno de EE.UU., actualmente actuando fuera del FBI, tiene dos programas para la creación de relaciones con el sector privado. Primero, nuestra Key Asset Initiative (KAI⁷) responde a las amenazas e incidentes de intrusismo a través del establecimiento de contactos y conexiones de comunicación con otros propietarios y operadores de empresas individuales en importantes sectores de infraestructura y a través de la habilitación de planificación de contingencia.

- El segundo es la iniciativa InfraGard. Esta es una iniciativa que hemos desarrollado con empresas privadas y con el mundo académico para fomentar el intercambio de información sobre las intrusiones cibernéticas, vulnerabilidades que se han aprovechado y amenazas de infraestructura físicas. Un componente fundamental del InfraGard es la capacidad de la industria de proporcionar información sobre intrusiones en la oficina local del FBI, utilizando comunicaciones de correo electrónico seguras en un formato “desinfectado” y detallado. Nosotros podemos usar la versión detallada para iniciar una investigación; mientras que NIPC puede analizar esa información en conjunción con otra información que nosotros obtenemos para determinar si la intrusión es parte de un ataque más amplio a múltiples sitios. El NIPC puede simultáneamente utilizar la versión desinfectada para informar a otros miembros de la intrusión sin comprometer la confidencialidad de la empresa informadora.

CASOS PRÁCTICOS

El daño que los intrusos cibernéticos pueden hacer es enorme y pone de relieve la importancia del trabajo en equipo entre la comunidad policial y de seguridad y el sector privado para combatir las emergentes amenazas de alta tecnología. Las arriesgadas consecuencias se han pues-

6.- N. de T.: siglas de National Infrastructure Protection Center

7.- N. de T.: una posible traducción podría ser iniciativa de Factor Clave

to de relieve en el incidente del "Love Bug". El 4 de mayo de 2000, el mundo se despertó y se encontró aquejado del "Love Bug", un virus que circula como un documento adjunto a un mensaje de correo electrónico y se propaga de forma extremadamente rápida por la agenda de direcciones de los usuarios de Microsoft Outlook. El virus, según se informó, infectó a numerosas corporaciones como AT&T, TWA y la empresa de Ford Motor; medios como el Washington Post y noticias ABC; organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Parlamento Británico y el sistema bancario de Bélgica; gobiernos de estado; sistemas de escuelas y asociaciones de crédito, entre muchos otros, obligándoles a mantener sus redes fuera de servicio durante horas. Los daños causados por el virus se estiman en más de 10 billones de dólares e ilustran la importancia que tiene una reacción rápida y coordinada ante las intrusiones cibernéticas, con las fuerzas policiales y la empresa trabajando codo con codo.

ALERTAS

Una función relativamente nueva en nuestras fuerzas policiales y de seguridad, que ilustra la necesidad de compartir información, es el proceso de alerta de delitos violentos, especialmente el terrorismo. La alerta es crucial para prevenir actos terroristas. El intercambio rápido y eficaz de información entre organismos policiales y de inteligencia puede marcar la enorme diferencia en la identificación, detección y disuasión de ataques planeados antes de que ocurran.

111

La alerta de amenaza proactiva es un campo en el que las fuerzas policiales está adquiriendo un papel relevante, mejorando la cooperación y comunicación interdepartamental y gestionando el National Threat Warning System (NTWS⁸). Este sistema garantiza que la información esencial referente al terrorismo llegue a aquellos colectivos encargados de la lucha antiterrorista en EE.UU. y la comunidad policial y de seguridad responsables de responder ante amenazas terroristas.

El NTWS da la alerta a unos 60 organismos gubernamentales de EE.UU. y otros componentes inferiores y a unos 17.000 organismos encargados de velar por el cumplimiento de la ley en los Estados Unidos y Canadá, a través del National Law Enforcement Telecommunications System (NLETS⁹). Las alertas también se dan a personal de seguridad privada (a unos 100.000) a través del programa de "Awareness of National Security Issues and Response" (ANSIR).

CASOS PRÁCTICOS

En su esfuerzo por facilitar una interpretación amplia, referente a las organizaciones terroristas, motivos y posibles fechas de importancia, la

8.- N. de T.: literalmente se podría traducir como Sistema Nacional de Alerta de Amenazas

9.- N. de T.: literalmente se podría traducir como Sistema Nacional de Telecomunicaciones Policial

comunidad policial y de seguridad de EE.UU. recopila, analiza y distribuye una amplia variedad de evaluaciones de amenazas y comunicaciones de alerta a los diferentes participantes interdepartamentales.

Recientes ejemplos de alertas de amenaza proporcionaron a los integrantes interdepartamentales entre otros un, informe de la amenaza terrorista en los Estados Unidos de la aproximación del Milenio, una consulta sobre amenazas en el juicio de cuatro acusados por su relación con las bombas de la Embajada del África Oeste, un informe referente a la condena del supuesto terrorista internacional Ahmed Ressam y un informe en relación con el llamamiento a la militancia de "direct action" contra intereses de EE.UU. por "eco-terroristas".

COOPERACIÓN CON POLICÍAS DE OTROS PAÍSES

Habrán podido comprobar que las amenazas criminales y las amenazas de la seguridad nacional están superando de manera creciente los límites tradicionales de investigación, son cada vez más entrelazadas y de naturaleza multifacética y técnica. Diferentes acontecimientos entre los que se encuentran la extensión del comercio global, la vulnerabilidad de los estados emergentes y la reducción de las restricciones de viajes internacionales han contribuido a la globalización del crimen y el terrorismo.

112

El crecimiento de la sociedad de las redes de conexión ha aumentado aún más la internacionalización del crimen y el terrorismo, así autores extranjeros tienen la capacidad de aprovechar las comunicaciones y sistemas financieros y dirigirse contra intereses de un país mientras trabajan dentro de sus propias fronteras nacionales. El control y gestión por ordenadores de infraestructuras esenciales, incluidas la energía eléctrica y los sistemas de transporte, hacen a estas cada vez más vulnerables a las intrusiones cibernéticas. Los avances en la tecnología de la información y las comunicaciones globales han posibilitado también el acceso a materiales e información necesaria para dirigir ataques físicos fáciles de llevar a cabo y se ha convertido en un vehículo para movilizar apoyos.

Como ustedes saben, el resultado de todo esto es que nuestras fronteras nacionales están siendo cada vez más vulnerables y prácticamente irrelevantes. Como ejemplo, iniciativas delictivas organizadas que en su día se atrincheraban en su mayoría en Rusia, están actualmente afianzadas en diversos lugares de los Estados Unidos, Japón, España e Israel y están encontrando nuevas maneras de explotar gente y cometer crímenes por todo el mundo. Nuestras naciones están luchando contra las redes internacionales de narcotráfico y conductos de estupefacientes que circulan no sólo en los Estados Unidos, sino en Europa y en otros lugares.

Los terroristas se han convertido quizás en los criminales más peligrosos, estos están dispuestos a viajar por todo el globo para cometer actos de violencia y expresar sus creencias radicales. Como vimos en Yemen en octubre de 2000, llegan incluso a convertirse en terroristas suicidas con bomba,

quitándose su propia vida para causar víctimas masivas entre gente desprevenida. Ninguna de nuestras naciones es inmune a este crecimiento de radicalismo.

Las fuerzas policiales y de seguridad de EE.UU. están obligadas a su participación internacional para proteger y hacer más fácil el mantenimiento de la ley. De hecho, es una parte clave de la misión que hemos estado realizando por nuestro gobierno para apoyar a los departamentos encargados de velar por el cumplimiento de la ley aquí y en todo el mundo.

Esperamos trabajar con ustedes en el futuro. Las relaciones entre todas las fuerzas policiales internacionales son fundamentales, es decir, la Asociación Estratégica Internacional. Las fuerzas policiales de EE.UU. están absolutamente convencidas, vistas las diferentes direcciones que el crimen ha seguido en estos últimos años, de que nuestro éxito en la protección del pueblo de los Estados Unidos está directamente relacionado con su éxito, con la fuerza y efectividad de sus esfuerzos por velar por el cumplimiento de la ley y viceversa.

Permítanme decirles por qué esto es cierto. Ustedes saben de los diferentes despachos federales de EE.UU. policiales y de seguridad que hemos establecido por todo el mundo en asociación con diferentes naciones. Puedo apelar al trabajo del FBI en este esfuerzo, nuestras oficinas, llamadas Agregados para Asuntos Jurídicos, siguieron más de 15.000 pistas en 1998 en investigaciones ya iniciadas por Agentes Especiales en los Estados Unidos. El número de pistas ya se ha doblado.

113

Sin embargo, estas cifras no dejan entrever qué importantes y fundamentales son estos Agregados para Asuntos Jurídicos destinados en el extranjero para el trabajo conjunto en investigaciones en común.

Estas cifras no cuentan la historia de la colocación de la bomba en la Embajada de EE.UU. en África Occidental el verano de 1998 y cómo personal policial y de seguridad interdepartamental en Pretoria y El Cairo corrió al lugar del desastre y ayudó a controlar rápidamente la escena del crimen, un componente esencial en el éxito posterior de la investigación.

No cuentan cómo nuestros socios internacionales e interdepartamentales en Manila ayudaron a localizar en pocas horas al estudiante filipino que desató el virus mortal "love bug" a principios de este año, que registró mundialmente unos daños por un valor aproximado de 10 billones. ¡Vaya equipo!.

No cuentan cómo tres diferentes oficinas en el extranjero y socios interdepartamentales por todo el mundo (en la ciudad de Panamá, Copenhague y Tallin, en Estonia) ayudaron a reconstruir con gran rapidez el complejo rastro cibernético que dejó un hombre de Carolina del Norte que había colocado una bomba en dos grandes almacenes y que amenazaba con hacer estallar más. Este trabajo en el exterior reveló información esencial sobre cuentas en el extranjero que finalmente nos proporcionaron el nombre,

dirección y número de teléfono del autor que más tarde fue detenido, declarado culpable y condenado a más de 40 años de cárcel.

La comunidad de EE.UU encargada de velar por el cumplimiento de la ley y el FBI tuvieron éxito en cada una de estas investigaciones gracias únicamente a su ayuda. Esta es la razón por la que las fuerzas policiales y de seguridad de los Estados Unidos están obligadas a crear relaciones constructivas con ustedes y otros profesionales policiales y de seguridad por todo el mundo.

UN EJEMPLO

Una buena forma de concluir mi presentación es mencionar un ejemplo en el que se reúnan todos los elementos que hoy hemos estado tratando. Quizá no exista un ejemplo mejor que ilustre la importancia de un esfuerzo policial y de seguridad coordinado, integrado por fuerzas locales, estatales, nacionales e internacionales, que los preparativos de la seguridad de una Olimpiada. Sería adecuado fijarse en estas cuestiones, en un momento en el que se acerca el 30º aniversario del ataque en 1972 en Munich, Alemania.

114

Como ustedes ya conocen por el éxito de sus Olimpiadas de 1992 en Barcelona, una intensa comunicación y cooperación interdepartamental es fundamental para garantizar el éxito y la seguridad del acontecimiento olímpico. Su equipo realizó un trabajo extraordinario en Barcelona. En Estados Unidos queremos emular su trabajo en nuestras próximas Olimpiadas de Invierno en Salt Lake City, Utah. El personal de las fuerzas policiales y de seguridad de EE. UU. de ámbito federal, estatal y local ya está trabajando codo con codo con socios internacionales, como ustedes mismos, para ayudar en la realización de unas Olimpiadas seguras. Los Estados Unidos enviaron una delegación de su comunidad policial y de seguridad para ayudar en las Olimpiadas de Verano en Sidney, Australia, y tenemos la esperanza de continuar con las mejores prácticas cosechadas entonces en nuestro propio evento. En la preparación de las futuras Olimpiadas se ha designado actualmente a un agente de Policía Nacional griego para los trabajos policiales y de seguridad de Salt Lake City.

La planificación de la seguridad ciudadana durante los Juegos ha necesitado un nivel de cooperación y de coordinación sin precedentes entre las miles de entidades policiales y de seguridad locales, estatales, federales e internacionales con responsabilidades relacionadas con los Juegos. Entre estos departamentos existe la opinión generalizada de que es imposible que un único departamento policial y de seguridad posea todos los recursos necesarios y conocimientos técnicos necesarios para realizar esta tarea en solitario.

Los grupos operativos, por su planificación, son excelentes instrumentos para concentrar los recursos especializados de los diferentes socios interdepartamentales y el mecanismo que está siendo utilizado para coordinar los esfuerzos en los trabajos de seguridad en Salt Lake. En mayo de 2000, el

FBI creó el Grupo Operativo Antiterrorista Conjunto para las Olimpiadas (OJTTF¹⁰), que se componía de unos 40 oficiales y agentes, con jornada completa o a tiempo parcial, de fuerzas policiales y de seguridad locales, estatales y federales, que representan a una docena de departamentos y jurisdicciones. El OJTTF tiene capacidad para recopilar y analizar información e investigar asuntos de prácticamente cualquier jurisdicción y ámbito. Esta capacidad se ha demostrado en la mejora de los trabajos policiales y de seguridad a lo largo de todo el país y servirá en gran medida para mejorar las operaciones de seguridad ciudadana en las Olimpiadas.

En el ámbito internacional, el FBI y el Comando de Seguridad Ciudadana Olímpico de Utah han invitado a oficiales superiores de Grecia e Italia (Olimpiadas de 2004 y 2006, respectivamente) a participar en los diferentes aspectos de la planificación de seguridad de la Olimpiada. La Oficina del FBI en Salt Lake continúa recibiendo con frecuencia comunicaciones de entidades policiales y de seguridad extranjeras en las que se solicita información y ayuda relacionada con los Juegos. El FBI continuará participando en las funciones y planificación de las Olimpiadas para hacer de este acontecimiento un éxito. También estamos trabajando con el Comité Olímpico Internacional, el Comité Olímpico de EE.UU., el Comité Olímpico anfitrión, varios de los principales patrocinadores, todos los vendedores, grandes y pequeños, que atenderán las necesidades de los Juegos Olímpicos y de todos los negocios que estén afectados, de una manera u otra, por estos Juegos. La cooperación, los servicios sociales y el entendimiento son esenciales para el éxito de las campañas de seguridad ciudadana durante estos Juegos Olímpicos. Los sectores público y privado se ha unido en matrimonio en estos juegos.

La planificación de la seguridad ciudadana, fundamental para la presentación de unos Juegos seguros y de éxito, se ha reconocido como el objetivo prioritario por cada uno de los departamentos. Sin embargo, yo creo que ya en el proceso de planificación para la realización de este objetivo cada uno de los departamentos policiales y de seguridad implicados han realizado una tarea de igual importancia. Estoy hablando de los socios que se han ido creando en todos los ámbitos policiales y de seguridad que se han necesitado para avanzar en el proceso de planificación de seguridad ciudadana en las Olimpiadas. Estas relaciones seguirán existiendo como un legado, una vez transcurridos los 17 días de los XIX Juegos Olímpicos.

10.- N. de T.: siglas de Olympic Joint Terrorism Task Force

OBSERVACIONES FINALES

El crimen es un fenómeno global que precisa una respuesta global. Sí, esto hace nuestro trabajo más difícil, peligroso y exigente. Pero también tiene un efecto positivo para nuestra profesión; nos está uniendo más los unos con los otros. Nos está dando la oportunidad de intercambiar ideas y estrategias y crear relaciones que recompensan profesionalmente y satisfacen personalmente. Está llevando a nuestras naciones hacia una comunidad más fuerte y unida. El resultado es que las fuerzas policiales y de seguridad de todo el mundo nunca han sido tan profesionales y eficaces.

En nombre del FBI del Gobierno de los EE.UU. deseo que esta conferencia sea productiva para todos ustedes. Quisiera darles las gracias por haber estado aquí y desearles mucha suerte en sus futuros empeños.

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE COOPERACIÓN.

Jesús Espigares Mira.
Presidente de INTERPOL.
Comisario Principal del Cuerpo Nacional de Policía

INTRODUCCIÓN

Hoy en día nadie duda de que la cooperación internacional y la creación de instrumentos que la favorezcan resultan imprescindibles para la lucha contra el crimen.

117

No obstante, conviene resaltar que dicha cooperación supranacional bascula sobre dos pilares: el normativo y la actuación jurídico y policial. De poco nos servirá reforzar el segundo si el cuerpo resultante de esa colaboración queda cojo del primero. Devendrían infructuosos los esfuerzos de los agentes del orden si no existiera todo un marco legislativo, sustantivo y procesal, con la adecuada arquitectura judicial, toda vez que el fin último de la Policía Judicial es entregar los autores del delito a los Tribunales con los presupuestos legales para ser juzgados.

De esta suerte, aunque la voluntad de los países tome partido por la colaboración, de no contarse con una suficiente armonización legislativa, difícilmente podremos sacar provecho a los trabajos de los órganos judiciales y de las policías.

A reserva de una ulterior reflexión menciono ya a la Organización de las Naciones Unidas como una institución mundial clave para proporcionar las convenciones y tratados que van orientando el citado tejido normativo al tiempo que estimula y ayuda a los países en su incorporación activa a los instrumentos de lucha contra la delincuencia.

Precisamente el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, recientemente ha instado al G8 (grupo de los siete países industrializados y la Federación Rusa) a adoptar políticas que fortalezcan el sistema financiero

internacional, en sintonía con la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico) y el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) de prevención del blanqueo de capitales.

Aquí también, al inicio de mi intervención quiero hacer asimismo hincapié en las organizaciones regionales como la Unión Europea con su imparable marco jurídico evolutivo hacia la homogeneización, Mercosur¹ y otras continentales.

El último Informe de Situación de la Delincuencia Organizada (1999) de la Unión Europea nos advierte de los vacíos de información relativos a los grupos transnacionales y de las dificultades de las Fuerzas del Orden para hacer frente al crecimiento de bandas cambiantes que emplean a profesionales de distintas materias, empresarios y expertos en tecnología de la información y en otras ramas para eludir la persecución de la Justicia.

A tenor del informe europeo, las drogas, el lavado de dinero, la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos son el eje central de la actividad delictiva.

118 Los clanes albanó-kosovares, los grupos de ciertas aéreas turcas, los carteles colombianos, la delincuencia organizada rusa, los chinos implicados en inmigración ilegal y fraudes a la propiedad intelectual, los nigerianos de las redes de droga y prostitución, los magrebíes del cannabis y los "gangs" de motoristas, soportan el peso del delito perpetrado por no nacionales de la Unión Europea.

El informe sobre la actuación del crimen organizado del año 1999, del Consejo de Europa², estima que Andorra y nueve países más³ tuvieron menos de 25 grupos criminales organizados; Albania y once países⁴ soportaron de 25 a 100 grupos; Macedonia y tres más⁵ de 100 a 200 grupos; España y tres más⁶ de 200 a 500 grupos; el puesto álgido con más de quinientos grupos lo ocupan Alemania, Italia, Rumania, Federación Rusa y Reino Unido.

El informe del Consejo de Europa 1999 confirma que el tráfico de drogas sigue siendo la actividad criminal más habitual (56% de los grupos), siendo frecuentes los delitos de falsificación, robos, contrabando, tráfico de armas, seres humanos y prostitución.

1.- Argentina, Uruguay, Brasil Colombia, Bolivia y Chile

2.- Grupo de especialistas sobre los aspectos del derecho penal y criminológico de la delincuencia organizada del Comité Europeo para los Problemas Delictivos del Consejo de Europa. Estrasburgo.

3.- Andorra, Chipre, Estonia, Manta, Islandia, Irlanda, Liechtenstein, Luxemburgo, Noruega y San Marino

4.- Albania, República Checa, Dinamarca, Grecia, Hungría, Finlandia, Islandia, Letonia, Lituania, Eslovenia, Suecia y Turquía.

5.- La antigua República Yugoslava de Macedonia, Moldavia, Holanda y Eslovaquia.

6.- España, Polonia, Suiza y Ucrania.

Referente a nuestro país, el informe de delincuencia organizada en España, durante el año 2000 recoge 209 grupos criminales con 10 ó más miembros y ámbito territorial pluriprovincial. No es posible precisar con certeza la responsabilidad de esos 209⁷ grupos en el total de los 881.778 delitos conocidos a lo largo del último año. La mayoría de los delitos graves⁸, son imputables a tales estructuras mayoritariamente mixtas de españoles y extranjeros de 80 nacionalidades diferentes.

Por tanto la amenaza que representan los delincuentes con libertad de movimientos es un hecho tangible e incuestionable y ello con independencia de las diferentes definiciones de delincuencia organizada e infracción penal ofrecidas por las ciencias jurídicas, terreno en el que no voy a entrar ya que, aquí y ahora, me interesa resaltar el fenómeno sociológico del creciente delito sin fronteras y sus palmarias consecuencias negativas para la ciudadanía, y la necesidad de la colaboración policial internacional.

Bien es verdad, que desde 209 hasta los cerca de diez mil grupos delictivos conocidos en Rusia⁹ queda un largo trecho, por no hablar de los 7.682 delitos por cada 100.000 habitantes en Alemania, cuando esa tasa por los mismos 100.000 habitantes en España baja a 4.448. Sin embargo de no aplicar a tiempo, unas correctas políticas preventivas y represivas las posibles soluciones flotarán vacías de utilidad en el marasmo de la inseguridad ciudadana.

119

No deseo abrumar con cifras y estadísticas, ni tampoco alarmar, pero este es nuestro terreno de juego: una criminalidad que ha roto fronteras y unos Estados que precisan dotarse de medios de colaboración si desean frenar el riesgo de la inseguridad ciudadana, motivada por la delincuencia organizada.

ORIGEN DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE COLABORACIÓN

La cooperación técnica policial ni es nueva ni ha nacido con la mundialización. Como Presidente de la OIPC-INTERPOL tengo el deber de recordar que esta organización tuvo su origen en 1914 el "I Congreso Internacional de Policía", acordó en Mónaco la constitución de archivos para información mutua sobre delincuentes e importantes pautas para dar sustento al instituto de la extradición.

7.- 116 desarticulados

8.- 154 tráfico de drogas, 56 blanqueo de capitales, 41 defraudaciones y falsificaciones, 63 tráfico ilícito de seres humanos...

9.- Europol ha desplegado programas específicos de ayuda a Rusia y el Consejo Europeo de Gotenburgo, celebrado el 15 y 16 de junio, recalca la importancia de instaurar una asociación con Rusia basada en valores compartido. El Consejo de la Unión Europea ha aprobado un Plan de acción de la Unión Europea relativo a una actuación conjunta con la Federación de Rusia para luchar contra la delincuencia organizada.

Viena, en 1923, vio la creación de la "Comisión Internacional de Policía Criminal", dotada de Estatuto propio, con sede en la capital austriaca y desarrollo de labores permanentes en el campo de la criminología y de la policía científica, configurando el primer archivo internacional de fichas dactiloscópicas y fotografías de fugitivos.

Esa Comisión, pasada la II Guerra Mundial, es convertida en la Conferencia de Bruselas de 1946 en Interpol, dotando a la asociación de un nuevo Estatuto y sede en París. En 1956 es adoptado el acrónimo O.I.P.C.

Al día de hoy, conformamos Interpol 178 naciones¹⁰ y sus fines son sencillos¹¹:

- "Conseguir dentro del marco legal de los diferentes países y del respeto a la Declaración Universal de Derechos Humanos, la más amplia asistencia recíproca de las autoridades de policía criminal".

- "Establecer y desarrollar todas las instituciones que puedan contribuir a la prevención y represión de las infracciones de derecho común"¹².

La ONU también mostró muy temprano su preocupación por la seguridad de los ciudadanos e implantó en 1948 su primera Oficina de Crimen Internacional, hoy Centro Internacional para la Prevención del Crimen, encuadrado en la Unidad de Control de Drogas y Prevención del Delito¹³. Asimismo Naciones Unidas posee un Instituto Interregional de Delito y Justicia (UNICRI) y una Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en el Consejo Económico y Social (ECOSOC)¹⁴.

El Consejo de Europa¹⁵ (41 Estados) desde su nacimiento en 1949 ha acreditado su inquietud por la protección de los derechos humanos y subsiguientemente por la búsqueda de solución al problema de la droga, el crimen organizado, la xenofobia, y demás ataques a la libertad, dignidad e integridad del hombre.

Verdaderamente aquellos diez países¹⁶ que en mayo de 1949 fundaron esta institución orientada a la protección de los derechos humanos, la democracia pluralista y el Estado de Derecho acertaron de pleno y su prevista ampliación¹⁷ achicará las zonas de impunidad de los infractores.

10.- La organización más numerosa después de la ONU.

11.- Art. 2 Estatuto de Interpol.

12.- El art. 3 del Estatuto prohíbe rigurosamente toda intervención en asuntos de carácter político, militar, religioso o racial.

13.- La oficina de Naciones Unidas para el Control de Drogas y Prevención del Crimen es responsable de Programas de Reducción de la Oferta y la Demanda de Estupefacientes (UNDCP) y otros (blanco y delitos relacionados).

14.- Consejo Económico Social.

15.- La convención de Roma (195 de Derechos Humanos) y sus Protocolos. La Convención para la Prevención de la Tortura (1987) y la Declaración del Código de Conducta de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (1978) son hitos remarcables de este organismo.

16.- Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia, Irlanda, Luxemburgo, Holanda, Noruega y Reino Unido.

17.- Armenia, Azerbaijan, Bielorrusia, Bosnia-Herzegovina y Georgia.

Indiscutiblemente podemos hablar de un antes y un después del Consejo de Europa puesto que criterios cruciales para el trabajo de la Policía y los órganos judiciales, han sido regulados por esta institución, baste citar como botón de muestra: la extradición, la asistencia mutua judicial en materia penal, la validez internacional de las condenas, repatriación de menores, terrorismo, armas de fuego, compensación a las víctimas, medio ambiente, corrupción y protección de datos personales.

No quisiera pasar por alto al Grupo Pompidou (31 miembros) que combate el uso y tráfico de drogas desde 1971 y a la Organización Mundial de Aduanas que representa a 156 países y ya desde el lejano año de 1952 opera, como agencia independiente intergubernamental, para armonizar legislaciones y procedimientos aduaneros¹⁸ a fin de impedir que el legítimo comercio encubra contrabando de productos prohibidos o tráficos ilícitos.

INSTRUMENTOS MODERNOS

Desafortunadamente, en los últimos años hemos observado un cambio cuantitativo y cualitativo en la delincuencia, que ha pasado de estar ubicada dentro de una reducida área a su mundialización progresiva, organización y especialización.

121

Los Estados con sus organizaciones, encargadas de aplicar y hacer cumplir la ley, previendo esos avances del crimen al socaire de los adelantos de la civilización, se agrupan actualmente en los siguientes foros:

EUROPOL

Aunque los doctores Bruggerman y Storbeck estarán presentes en este foro no por ello me voy a sustraer de hacer unos comentarios sobre la transcendencia de esta institución para la seguridad del espacio común europeo cuyas fronteras están llamadas a una modificación en el tiempo incorporando paulatinamente otros países del continente.

Mencionaré igualmente los tratados y acuerdos que en el ámbito de la U.E. están configurando ese espacio de libertad, justicia y seguridad común, que va a tener un reflejo importante en los temas de seguridad y justicia del resto de la comunidad internacional, en tanto que los flujos de solicitudes y respuestas, con origen o destino en tal espacio van a resultar afectados por esta normativa.

El objetivo de Europol consiste en mejorar la eficacia y colaboración de las autoridades competentes de los Estados miembros con vista a la pre-

18.- Convención de Kyoto (1999) para la Simplificación y Armonización de Procedimientos e Intercambio de Información de las cargas de mercancías.

vención y la lucha contra las formas graves de la delincuencia internacional, en la medida en que existan indicios concretos de una estructura delictiva organizada y en que dos o más países miembros se vean afectados.

El actual mandato de Europol incluye:

- Tráfico ilícito de drogas.
- Tráfico ilícito de sustancias radioactivas y nucleares.
- Tráfico ilícito de vehículos.
- Trata de seres humanos (incluida pornografía infantil).
- Terrorismo.
- Falsificación de moneda (euro) y otros medios de pago.
- Blanqueo de capitales.

Los Tratados de Amsterdam¹⁹ y Niza²⁰ y la Cumbre de Tampere²¹ refuerzan esta policía europea a la que habrán de incorporarse los países candidatos en un próximo futuro.

Recordemos que en 1986, al revisarse el Tratado de Roma de 1957, con el Acta Unica Europea se consagran las cuatro libertades de circulación (mercancías, capitales, servicios y personas) por lo que el Tratado de la Unión Europea en 1992 da carta de naturaleza a los asuntos de delincuencia organizada, narcotráfico y terrorismo y otros crímenes graves en el denominado Tercer Pilar de la Unión.

122

En junio de 1997, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea modifican el Tratado de la Unión Europea con el llamado Tratado de Amsterdam y, a partir de esa fecha, la cooperación en asuntos de Interior encuentra su plasmación jurídica en una serie de Instrumentos, entre los que sólo mentaré:

Centros de Excelencia

Colecciones o inventarios de experiencias adquiridas por las prácticas en la lucha anticrimen de cada país.

Observatorios

Proporcionan informaciones objetivas, fiables y comparables sobre una materia elegida, ofreciendo visiones de conjunto.

Programas de Financiación

Soportes económicos para promover cooperaciones activas, p.e. Sherlock sobre documentos falsos de redes clandestinas y Odyseus en el ámbito del asilo y fronteras.

19.- Amsterdam 2-10-1997.

20.- Niza, 9-12-2000, pendiente de ratificación

21.- Consejo Europe de Tampere 15 y 16 de octubre de 1999

Reuniones de expertos, Conferencias y Seminarios.

Convocados cuando en el seno de los grupos de trabajo se tope con dificultades que requieran la presencia de expertos nacionales.

Manual de Procedimiento

Para determinadas actuaciones concretas como entregas vigiladas, etc.

Intercambio de funcionarios y enlaces

Profundizar in situ en el intercambio de experiencias.

Red de puntos de contacto

Puntos de contacto permanente entre los servicios concernidos para fortalecer consultas puntuales e intercambio de información operativa, como la Red de Contacto y Apoyo del Grupo Multidisciplinar que redacta el Informe de Situación de la Delincuencia Organizada que les he comentado.

Misiones de evaluación y/o asesoramiento.

Encargados de estudiar sobre el terreno la aplicación de determinadas medidas.

123

LA COMUNITARIZACIÓN DE LAS MATERIAS DE ASILO, INMIGRACIÓN Y CRUCE DE FRONTERAS.

SCHENGEN

El Acuerdo Schengen²² de 1985 y su posterior Convenio de Aplicación consagra el principio de libre circulación de personas, comunitarias o no, en el espacio Schengen, dando gran relevancia a las "fronteras externas" y diseñando un conjunto de procedimientos (visado común, manual de procedimientos prácticos, vigilancia transfronteriza, persecución en caliente, intercambio de funcionarios, etc.) para que la Policía adelante sus coberturas a los riesgos dimanantes del derrumbe de barreras fronterizas. Pensemos en los efectos exteriores que ha tenido el Acuerdo Schengen, operativo para todos los países de la Unión Europea - excepto Reino Unido e Irlanda que negocian un acuerdo "a la carta" - más Islandia y Noruega - países nórdicos con acuerdo especial- al crear una gran frontera para los Estados extracomunitarios.

Un soporte importante e instrumento válido para los países Schengen, el SIS (Sistema de Información Schengen) es la base de datos que permite conocer en tiempo real a cualquier policía información acerca de:

- Personas buscadas (extradición).
- Personas desaparecidas.
- Extranjeros no admisibles.
- Personas en protección.
- Testigos.
- Vehículos robados o extraviados.
- Armas de fuego.
- Documentos robados o extraviados.
- Billetes de banco

S. I. R. E. N. E.

Es un acrónimo (Supplementary Information Request at the National Entry) que significa unidad permanente de intercambio de información complementaria con conexión, las 24 horas del día, entre todos los Estados Schengen.

COMISARÍAS CONJUNTAS

Entre el Reino de España y las Repúblicas de Francia y Portugal²³ con Controles Nacionales fijos yuxtapuestos y combinados de carreteras. La Comisaría Común es una unidad operativa de doble nacionalidad.

124

El Tratado de Niza, de diciembre del pasado año, todavía no ha entrado en vigor, pero las Conclusiones del Consejo Europeo de la precitada capital francesa (7, 8 y 9 de diciembre de 2000) impulsan (capítulo G) sin ningún género de dudas la lucha contra el blanqueo de capitales y las contramedidas en relación a los territorios no cooperantes definidos por el GAFI, el reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales, la colaboración operativa entre los servicios competentes de vigilancia de fronteras exteriores y otros avances de la Cumbre de Tampere.

Los compromisos políticos de Tampere (1999) tienen un enfoque original:

Una Europa que guarda el equilibrio democrático libertad/seguridad, o dicho en otras palabras garantías individuales /represión criminal. Por ello la filosofía subyacente de Tampere es alcanzar el espacio de libertad, seguridad y justicia con un espacio judicial-policial europeo donde la extradición carece de sentido en base al proyectado reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales, el blanqueo de dinero no encuentra tapaderas y los fugitivos no tienen refugio.

El Consejo Europeo de Tampere (octubre de 1999) lanza un firme mensaje, reconoce que el ejercicio de la libertad requiere un "auténtico espacio" de justicia, seguridad, transparencia y control democrático. Sus 62 conclusiones encierran la clave del futuro.

La Conclusión 48 considera que el Derecho Penal homogeneizado, el deseado Corpus común, debe centrarse primero en la delincuencia finan-

23.- Convenio de aplicación del Acuerdo Schengen

ciera (blanqueo de capitales, corrupción, falsificación del euro), el tráfico de drogas, la trata de seres humanos, la explotación sexual de la infancia, la delincuencia de alta tecnología y el delito ecológico.

EUROJUST

Organismo creado por el Consejo de la Unión Europea para facilitar la coordinación de las investigaciones penales en la Unión Europea.

Nace en el citado Consejo Europeo de Tampere (octubre 99), conclusión 49.

La iniciativa, en estos momentos, ya es operativa, funcionando una "Unidad Pro-Eurojust" de manera provisional.

El Staff de Eurojust debe integrarse por un funcionario de cada Estado (Fiscal, Juez u Oficial de Policía) con competencias en la instrucción e indagación del delito.

Eurojust facilita la adecuada coordinación de las fiscalías nacionales y apoya las investigaciones penales, especialmente casos graves y de delincuencia organizada, basándose particularmente en Europol y en la cooperación con la Red Judicial Europea.

Se pretende simplificar las comisiones rogatorias y organizar misiones²⁴, respetando los Tratados y las legislaciones nacionales.

Hay un especial énfasis en facilitar la ejecución de solicitudes de extradición y otras de asistencia mutua legal, ayudando a las autoridades judiciales, competentes en cada caso, a salvar los obstáculos idiomáticos y desconocimiento del Derecho y prácticas policiales de los demás países.

LA RED JUDICIAL EUROPEA

Con la idea de vincular en cada país de la Unión Europea a las personas que han de facilitar la cooperación judicial, según las leyes de cada Estado. Nace con la Acción Común del Consejo de la Unión Europea, de 29-06-1998, siendo sus funciones de coordinación y utilización de unos puntos de contacto determinados previamente.

Muy brevemente, sin ánimo exhaustivo, cito como otros instrumentos de cooperación internacional:

G7 o Grupo de los Siete Países más desarrollados con Rusia.

Creado en 1975, por iniciativa del presidente francés Valéry Giscard d'Estaing, agrupa a los siete países más industrializados del mundo junto a la Federación de Rusia (G8). Su objetivo es lograr una mayor concertación

24.- Equipos de investigación conjuntos

en temas que afectan al conjunto del planeta y por tanto el mal uso del comercio o de los sistemas financieros para encubrir el crimen.

GAFI, Grupo de Acción Financiera Internacional, que tiene su origen en el Grupo 7.

Merece una reseña especial por su relevancia en el combate al blanqueo de capitales. Es un grupo intergubernamental cuyo propósito es elaborar y proponer medidas que eviten la ocultación del origen ilícito de productos de naturaleza financiera e impidan que dichos productos se reinviertan en actividades económicas lícitas o en actividades delictivas futuras.

Los países GAFI (29) se encuentran en los principales centros financieros de Europa y América del Norte lo que, a veces, provoca algunos reparos en Estados menos favorecidos.

Sus conocidas Cuarenta Recomendaciones, abarcan todos los aspectos relevantes de la lucha contra el blanqueo, dejan flexibilidad en su aplicación y no comprometen la libertad del comercio lícito. GAFI practica vigilancias multilaterales y evaluaciones mutuas, además de exámenes horizontales de las medidas adoptadas para ejecutar las Recomendaciones.

126

La banca ha recibido, de buen grado, las Cuarenta Recomendaciones y sus sucesivas notas interpretativas, participando en este Grupo la Comisión Europea. De otro lado, la Convención del Consejo de Europa de 1990, sobre el blanqueo, incautación y decomiso de bienes es una de las pautas de cooperación.

TRATADOS Y ACUERDOS INTERNACIONALES

He de resaltar, por su primordial importancia en proporcionar sustento e impulso legal a la colaboración policial, la Convención de las NN.UU. contra la Delincuencia Organizada Transnacional (y Protocolos), las tres Convenciones de NN.UU. contra los estupefacientes (delito internacional). El nuevo Convenio relativo a la Asistencia Judicial en Materia Penal entre los Estados Miembros de la Unión Europea y la inminente Convención del Delito Informático (cybercrimen) del Consejo de Europa, así como los Tratados de Extradición.

La Convención de NN.UU. contra la Delincuencia Transnacional y sus dos Protocolos anexos (contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire y para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños) fue firmado en Palermo (Diciembre de 2000) por más de 120 Estados.

Como dice la propia Convención: "está llamada a ser un instrumento eficaz así como el marco jurídico necesario para la cooperación internacional con miras a combatir, entre otras cosas, actividades delictivas como el blanqueo, la corrupción, la obstrucción de la justicia". Sirve de tratado de extra-

dición a falta de uno específico, facilita el decomiso, la asistencia judicial recíproca, las técnicas especiales de investigación, la dación de testificales por videoconferencia, investigaciones conjuntas, rompe con el rigor de la doble incriminación y el secreto bancario, se ocupa de la asistencia a las víctimas, de la recopilación e intercambio de información y crea una Conferencia de las Partes para garantizar todo ello.

El art. 28 de la Convención cita tácitamente a las organizaciones internacionales y regionales contra la delincuencia organizada (Interpol, Euro-pol, etc.) y el preámbulo declara textualmente el firme convencimiento de: "los crecientes vínculos entre la delincuencia organizada transnacional y los delitos de terrorismo".

Muchas delegaciones policiales, entre ellas la española, han trabajado intensamente, a fin de que esos instrumentos internacionales y los venideros (Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones. Proyecto contra la Corrupción) sean eficaces en el mundo y útiles para España.

Este Tratado recomienda la tipificación de la participación en una organización delictiva, en su art. 5, con independencia de la sanción que corresponda por otras conductas (blanqueo, corrupción, obstrucción a la justicia, etc.).

Lo que coincide con la Acción Común de la Unión²⁵ relativa a la tipificación penal de la participación en una organización delictiva en los Estados miembros de la Unión Europea que, ya había adelantado estas concepciones modernas, pero es bueno que en los albores del III Milenio se postulen para los cinco continentes.

127

El pasado mes de mayo ha entrado en vigor el Convenio Internacional para la Represión de los atentados Terroristas cometidos con bombas, hecho en Nueva York el 15 de diciembre de 1997²⁶.

El art. 5 del Convenio de atentados terroristas con bombas, ratificado por cerca de ochenta Estados, establece que " cada Estado Parte adoptará las medidas que resulten necesarias, incluida, cuando proceda, la adopción de la legislación interna, para que los actos criminales comprendidos en el ámbito del presente Convenio, en particular los que obedezcan a la intención o propósito de crear un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinadas personas, no puedan justificarse en circunstancia alguna por consideraciones de índole política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa u otra similar y sean sancionados con penas acordes a su gravedad".

El artículo 3 del Estatuto de la OIPC, que tradicionalmente fue un freno a la intervención de la organización en materia delictiva terrorista ha ido cambiando su interpretación, como luego se verá.

25.- adoptada por el Consejo el 21 de diciembre de 1988

26.- B.O.E. n.º 140 de 12 de junio de 2001

INTERPOL

Al inicio de mi exposición apunte que Interpol es una entidad intergubernamental que tempranamente tomó conciencia del valor de aunar el trabajo de los policías y del significado de la cooperación policial internacional evitando o paliando las terribles consecuencias del crimen.

Hoy en día, con la palabra mágica “globalización” tendemos a expresar la idea de “aldea global”, estándares de vida mundializados, pensamiento único, globalidad en lo económico en general y en lo mercantil en particular, interculturalidad, sociedad multiétnica, interculturalidad, tercera vía y, en suma, algo supranacional.

Puede ser plural el sentido de tal vocablo, pero estoy en condiciones de afirmar que el escenario del delito en el siglo XXI no se va a constreñir en pequeños puntos geográficos, provincias o regiones.

El fin último de Interpol consiste en lograr la más amplia asistencia recíproca de las Policías de los 178 países. Todos ellos actúan a la vez como proveedores y solicitantes de información. Merced a un ordenado almacenamiento de datos. La organización puede proveer a los miembros de la información necesaria para la consecución de sus objetivos.

128 No se trata de atar las manos de los agentes con la supremacía del interés egoísta de las naciones manifestado en un Tratado jurídicamente vinculante, ni de que existan oficiales de policía con poderes supranacionales sino de exprimir al máximo la cooperación policial con respeto a las soberanías nacionales y a la idiosincrasia de los muy diferentes Cuerpos policiales.

Ese elemento de universalidad, aunque a veces ralentiza los resultados siempre nos coloca en un puesto privilegiado. La O.I.P.C., consciente de su magnitud, y de la necesidad de un mayor acercamiento de su organismo gestor central - la Secretaría General- a la problemática de determinadas áreas geográficas inició un proceso de regionalización que viene impulsando el actual Plan de Desarrollo Estratégico.

El sistema desconcentrado, el cual viene dando resultados positivos ha promovido la creación de la Dirección V “Coordinación y Desarrollo Regional” que ha potenciado la creación de Oficinas de Coordinación Regional y Oficinas Subregionales (Buenos Aires, Abuidjam, Harare y Nairobi). Con ello, las labores de formación, análisis estratégico/operativo, prevención y represión pueden estudiarse en territorios de la misma o parecida problemática criminal (Centroamérica, Sudamérica, África del Sur/Oeste/Central/Oriental, Asia, Europa) e incluso en concretas zonas del globo (sudeste europeo).

Interpol es la única entidad policial de alcance mundial. Una idea del volumen de sus cometidos es fácilmente extraíble de las siguientes cifras:

- Cerca de tres millones de mensajes anuales intercambiados por X-400

- Unos noventa Estados Miembros informan periódicamente sobre terrorismo.

- La Base de Datos Nominales dispone de un millón y medio de imágenes y textos, lo que se traduce en 150.000 expedientes nominales, que se consultan un promedio de cinco mil veces al mes, con un 15% de respuestas positivas. La Base de Datos de Vehículos Robados almacena reseñas de dos millones de vehículos. Por no mentar las Base de Datos de Obras Robadas³⁷ y la Base de Datos sobre Huellas Dactilares.

- Más de mil difusiones rojas (busca y captura) introducidas al año sin contar las amarillas (desaparecidos), azules (información), verdes (preventivas) y negras (cadáveres). España ocupa en las difusiones rojas, esto es, en las órdenes de detención internacionales, el número 13 con 118 difusiones (EE.UU. ocupa el primer lugar con 770).

La difusión roja que, necesariamente, se fundamenta en una orden de detención válida o en una resolución judicial, es un documento de valor jurídico mixto: policial y judicial a la vez. Son muchos los instrumentos que reconocen la fuerza internacional de estas órdenes de busca y detención (Convenio Europeo de Extradición del Consejo de Europa, 1957; Convenio de Extradición de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental; Sistema Relativo a la Rendición de Delincuentes de la Commonwealth; Tratado Tipo de Extradición de las NN.UU de 1990). La Ley 4/1985 de Extradición Pasiva de España y otras leyes nacionales otorgan también relevancia a la O.I.P.C. para las anotadas detenciones preventivas.

- Un total de trescientos veintidós mil quinientos treinta y dos expedientes en el sistema de información criminal de INTERPOL en el año 2000.

- Conferencias internacionales, organizadas por la Secretaría General, en número superior a cien anuales. España ha sido sede recientemente en temas de estupefacientes, terrorismo y menores víctimas de delitos.

RED DE TELECOMUNICACIONES

Interpol posee una red de telecomunicaciones fiable, rápida, segura y disponible en todo momento para intercambiar información entre cualquiera de las 178 OCN y la Secretaría General (textos, gráficos, imágenes).

Las Siete Estaciones Regionales de Lyon, Nairobi, Abiyán, Buenos Aires, Tokio, Puerto Rico y Cambera, tratan todo el tráfico de información entre las OCN de su región y el resto de la red de Interpol.

Gracias al uso extendido del protocolo TCP/IP la red de los próximos años estará más orientada a Internet.

37.- 3.500 casos

El sistema de cifrado se puede adaptar a cualquier aplicación de micro-ordenador dotado de programas X400 y obtener la identificación del transmitente de origen mediante su firma electrónica.

A los servidores del SBA (Servicio de Búsqueda Automática de Interpol) se puede acceder por red pública conmutada, o bien red digital de servicios integrados (RDSI).

El Proyecto "ATLAS" sustituirá la red de telecomunicaciones X-400 y los protocolos X-25 y X-400 se irán abandonando progresivamente para sustituirlos por tecnología de Internet adaptada a la red privada. Los servicios básicos de red actuales (correo SMTP y acceso interactivo a las bases de datos por medio de navegador) se conservarán y mejorarán. A continuación se irán introduciendo gradualmente nuevos servicios tales como los foros, la transmisión de voz, etc.

ATLAS añadirá nuevas medidas de seguridad y se instalará un sistema de cifrado VPN (Virtual Private Network).

Consciente Interpol de la responsabilidad que tiene como depositaria de bancos de datos de carácter personal está dotada de una Comisión de Control de Ficheros.

130 Para tratar todas estas bases de datos la Comisión compuesta por cinco miembros de nacionalidades diferentes, asegura que todos los datos de carácter personal contenidos en los ficheros de Europol respondan al concepto de "habeas data" vigente y sean obtenidos y tratados de conformidad con el Estatuto de la Organización y siempre registrados en función de objetivos de bienestar público concretos.

Evidentemente, la información ha de ser veraz, exacta y conservada por periodos limitados.

Los particulares interesados tienen derecho de acceso y rectificación.

En el año internacional del voluntariado acentúo que las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) están involucrándose progresivamente en mayor medida en la lucha contra el delito; Interpol tiene excelentes relaciones con: la Asociación Internacional de Transporte Aéreo, la Sociedad Internacional de Criminología, la Asociación Internacional de Derecho Penal, la Sociedad Internacional de Defensa Social, la Organización Internacional de Seguridad Bancaria, la Federación Abolicionista Internacional, el Consejo Internacional de Museos, la ECPATC ("End Child Prostitution in Asian Tourism") y otras.

Interpol es miembro observador de la ONU, y colabora estrechamente con los demás estamentos anticrimen: Organización Mundial de Aduanas, Europol, Junta Internacional de Fiscalización de Drogas de NN.UU., Organización Aviación Civil Internacional, Unión Internacional de Telecomunicaciones, UNESCO, Organización Mundial de la Propiedad Inte-

lectual, Organización Mundial de la Salud y Secretaría de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna.

Obviamente mantenemos, asimismo, estrechas relaciones con el Consejo de Europa y organismos de cooperación consignados anteriormente.

Todas estas obligaciones estatutarias, compromisos y acuerdos con otras Organizaciones, delimitan un área de actuación en la lucha contra el crimen y lo complementa con las tareas de otras organizaciones para los mismos objetivos.

A modo indicativo un muestreo efectuado en 1999, entre las OCNs, esto es lo que, los 178 países, demandan a la OIPC-INTERPOL:

- Suministro de Análisis de casos sobre determinados delitos
- Suministro de información estratégica policial y análisis de tendencias de delincuencia.
- Suministro de asistencia operativa.
- Asistencia en tecnología de la información.
- Ayuda para obtener de su propio país más personal y auxilio de otros organismos (puertos, fronteras, impuestos, transporte, ejército, etc.).
- Programas de relaciones públicas y para medios de comunicación.
- Programas de formación de personal.
- Equipos de autoevaluación.

131

Como se puede constatar, estas demandas trascienden, con mucho lo que sería un mero intercambio de información.

ORIENTACIÓN OPERATIVA ACTUAL

Interpol consciente de su responsabilidad trata de proporcionar los instrumentos útiles que los países esperan de ella y orienta sus soportes operativos en las siguientes áreas:

CYBERDELITO

La delincuencia relacionada con la tecnología de la información o nuevas tecnologías propician vandalismo electrónico y originan graves problemas a la comunidad internacional, siendo el soporte técnico de una variada gama de actividades delictivas.

La Organización ha contribuido a esta lucha con:

- La creación de un sistema de alarma internacional que opera las 24 horas del día.
- La elaboración de un manual de delincuencia informática (disponible en formato CD o en el sitio de Interpol en Internet).
- La celebración de cursillos internacionales para funcionarios de policía.

DELINCUENCIA ECONÓMICA Y FINANCIERA

Día tras día los beneficios derivados del tráfico ilícito de drogas y estupeficientes, de las extorsiones o de la simple expropiación arbitraria en países.

No todos los Estados están debidamente concienciados ni operan en marcas jurídicas con previsiones antiblanqueo otros eluden (Recomendaciones del GAFI, etc.), por lo que resta largo camino en ese sentido.

La reforma del sistema bancario, los procedimientos administrativos de control previo y el establecimiento de Unidades de Inteligencia Financiera, como la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias en España, debería convertirse en una tarea urgente.

Interpol posee asimismo órganos especializados en estafas con tarjetas de crédito y otros medios de pago, con el fin de servir de soporte y apoyo a las organizaciones policiales en su lucha contra esta actividad defraudatoria muy en boga en nuestros días.

TRÁFICO ILEGAL DE SERES HUMANOS

Problema de primera magnitud por su incidencia en el núcleo fundamental de los derechos humanos.

132

Interpol con mecanismos preventivos trata, primero de prevenir y, en su caso, de desterrar zonas grises de impunidad por la falta de rigor de algunos países, en la tipificación de figuras delictivas, y en la adopción de medidas preventivas que impiden que organizaciones criminales realicen actividades de este tipo con fines de lucro.

TRÁFICO DE DROGAS

La cuarta área delictiva en la que Interpol ha desarrollado una gran actividad es la del tráfico de drogas y estupeficientes. Merece la pena resaltar aquí que en el pasado Europa veía a Asia y a Latinoamérica como las regiones productoras de la droga. Las cosas han cambiado y Europa es hoy día una región en la que se producen drogas que han dado lugar a un nuevo problema internacional de drogadicción: me refiero a las drogas sintéticas fáciles de producir, fáciles de transportar y fáciles de consumir. Pastillas multicolores y escenas excitantes de bailes de ensueño, que como la cocaína en los años 80 arrastrará a las nuevas generaciones de quinceañeros hacia la cultura de la droga.

Esto no significa que la cocaína, la heroína o las anfetaminas hayan dejado de ser una de las mayores preocupaciones de Interpol. Antes al contrario, descubrimos con asombro que regiones como la Europa oriental están cada vez más marcadas por el tráfico de heroína y anfetaminas, estas últimas incluso producidas en la propia región.

Necesitamos una estrategia general contra la droga, tal y como la expuesta de manera clara por la Asamblea General de las Naciones Unidas (en su

reunión de mayo de 1998). Los objetivos son obvios: reducción de la oferta, reducción de la demanda, controles más efectivos para evitar el blanqueo de capitales y la inspección del comercio de precursores químicos. Por último, necesitamos que la comunidad internacional en su totalidad se moviera en pro de esta estrategia.

Además de las áreas mencionadas, existen otras dos que son objeto de preocupación para Interpol, me refiero a

FALSIFICACIÓN DEL EURO

La mayor puesta en circulación de una nueva moneda en la historia del dinero tendrá lugar a principios de enero de 2002. La salida a comienzos del año que viene de monedas y billetes para más de 300 millones de personas en un área común, será un acontecimiento importante, que además de los efectos positivos conllevará grandes problemas. Las gentes de todo el mundo verán a Europa a través del prisma de la moneda única. ¡Pero esto no acabará aquí!. Esto también ofrecerá grandes oportunidades a los delincuentes e infinidad de problemas para la policía —desde la falsificación de esta nueva moneda hasta su transporte a escala mundial durante un periodo de tiempo muy corto—.

Los problemas serán algo más que la falsificación. Doce naciones de la Unión Europea adoptarán una nueva moneda común. Desaparecerán los marcos, los francos y las libras. Billetes nuevos y desconocidos comenzarán a cambiar de manos. Europa y Europol necesitarán toda la atención y también toda la ayuda del resto del mundo. El dinero, y desgraciadamente también el falsificado, viaja muy rápido, mientras que las acciones de las policías tropiezan con docenas de jurisdicciones con leyes diferentes y sistemas policiales distintos.

Los 178 países miembros de Interpol han de permanecer alerta ante los retos que supondrá la falsificación del euro, disponer de los medios necesarios para distinguir la moneda genuina de la falsificada, y por supuesto, compartir informaciones sobre todas las actividades relativas a la falsificación, transporte y puesta en circulación de la moneda falsificada.

CORRUPCIÓN

No tendría sentido decir que la corrupción no constituye un problema grave para todos los gobiernos del mundo. Cualquiera que ostenta cierta autoridad es un sujeto potencial de soborno. Por lo tanto, éste es también un problema policial. Una policía honesta y digna de confianza es fundamental para hacer avanzar los derechos humanos, la democracia y la libertades. La voluntad para compartir informaciones confidenciales está basada precisamente en la confianza, mientras que la corrupción es un impedimento insalvable para desarrollar tal confianza.

Interpol tendrá que adoptar un papel de liderazgo para desarrollar normas y prácticas que ayuden a las fuerzas de policía de todo el mundo a eli-

minar la corrupción. La mejor manera de hacer esto es desarrollando el profesionalismo que nuestros ciudadanos esperan de la policía. Baste recordar que un policía corrupto en cualquiera de nuestros países no es sólo una amenaza para la reputación del resto de policías íntegros de ese país sino para los policías de todo el mundo.

El GEIC (Grupo de Expertos de Interpol en materia de Corrupción) ha confeccionado (1999) un Código Deontológico de los funcionarios de los servicios encargados de la aplicación de la ley que complementa específicamente las Declaraciones Generales de Conducta de la Policía de NN.UU. y del Consejo de Europa (1978).

ALIANZAS ESTRATÉGICAS

Dicho esto, no sólo tenemos que fijarnos en las nuevas áreas de la criminalidad cuyos ejemplos acabamos de mencionar, sino que también hemos de ser creativos a la hora de identificar cómo enfrentarse a estos retos.

134

Para luchar con éxito contra la delincuencia de nuestros días, Interpol debe encontrar socios tanto entre las instituciones gubernamentales como entre las no gubernamentales, así como en el sector privado. Debemos unir nuestras fuerzas en un esfuerzo coordinado y multidisciplinario. Cierta tipo de delincuencia, en particular la delincuencia económica y la relacionada con las altas tecnologías, es de carácter eminentemente internacional. La lucha contra determinadas áreas de la delincuencia requiere que la policía de un determinado país disponga de los medios y de los conocimientos necesarios, lo que no siempre ocurre. En esos casos, Interpol, por su particular situación, puede jugar un papel determinante en la solución del problema.

Una de las responsabilidades clave de la Secretaría General de Interpol es desarrollar alianzas estratégicas con otras organizaciones regionales o internacionales, cuyos objetivos son compatibles con los de Interpol. Un ejemplo de ello es el acuerdo que dentro de poco se firmará entre Interpol y Europol, y que permitirá el intercambio de informaciones entre Europol y los 178 países miembros de Interpol. Sin duda, el poder compartir informaciones y datos entre estas dos organizaciones supondrá un avance considerable en la lucha contra la delincuencia organizada en todo el mundo.

También Interpol ofrece un amplio programa de proyectos de gran envergadura y grupos de trabajo internacionales

Múltiples proyectos para comparar, analizar, coordinar y perfeccionar la aplicación de la ley.

Son de subrayar:

- Proyecto "MILENIUM" (creado en el marco del G8, sobre delincuencia organizada originaria de Europa Oriental.

- Proyecto "MERCOSUR" para potenciar el tratado de extradición entre Bolivia, Chile, Colombia y países Mercosur.
- Proyectos sobre "TERRORISMO", análisis a escala mundial, rastreo en Internet, etc.
- Proyecto "IWEST" tráfico de armas de fuego y explosivos.
- Proyecto "EVEREST", explotación y pornografía infantil sin descartar el turismo sexual.
- Proyecto "419" sobre estafas cometidas por ciudadanos de los países de África Occidental.
- Proyecto "EUROSHORE", investigación de 36 centros de inversión extraterritoriales que amenazan las economías europeas.
- Proyecto "CLEAN SEA" sobre descargas ilícitas de petróleo desde buques en el mar.

Aunque dentro de la Unión europea es posible tramitar comisiones rogatorias vía Europol o Schengen, Interpol asume el liderazgo en la cantidad y calidad de cartas rogatorias judiciales, urgentes o no, tramitadas en materia de homicidios, menores, estupefacientes, vehículos, delincuencia económica y un largo etc.

135

No puedo pasar por alto que aunque las solicitudes de cooperación judicial pueden hacerse directamente entre las autoridades solicitantes y requeridas, en la práctica casi todas son adelantadas por medio de las OCNs de Interpol.

Destaqué la importancia de la extradición pero ¿cabría hablar de extradición real sin el apresamiento del fugitivo?. Interpol graba y transmite las Ordenes Internacionales de Detención, para que con índice rojo se divulgue a las 178 OCNs la Busca y Captura a efectos de extradición.

El terrorismo, y su tratamiento por parte de Interpol, merece un tratamiento específico aunque haya que encuadrarlo en la brevedad de esta intervención.

El terrorismo es una forma grave de delincuencia organizada no excluida por el art. 3 del Estatuto de Interpol (intervenciones de carácter político, militar religioso o rural) y el Servicio de Terrorismo Internacional de Interpol trabaja en estrecha vinculación con los servicios nacionales, puesto que el hecho terrorista, es un hecho criminal aunque lo perpetren personas políticamente motivadas.

La "Guía Integral de Cooperación en la lucha contra el Terrorismo Internacional" es una publicación restringida exclusivamente a las OCN, en el que se propone un gran abanico de iniciativas para mejorar la cooperación en ese terreno.

Para prevenir y descubrir los asuntos de terrorismo hay que conseguir y procesar la información de forma sistemática y minuciosa, como lo hace INTERPOL víctima también de un atentado terrorista con bomba en su sede de St. Cloud (Francia).

La intervención de Interpol en temas de terrorismo fue tradicionalmente muy restrictiva.

En la década de los 70, a consecuencia de una escalada de los actos terroristas mundial (Brigadas Rojas en Italia, ETA en España, Acción Directa en Francia, Ejército Rojo en Alemania, IRA en Reino Unido, etc.), la Asamblea General de la O.I.P.C. aprobó en el decenio 1980-1990 una serie de resoluciones que hicieron posible una amplia cooperación en delitos terroristas por conducto de Interpol.

136 El art. 3 del Estatuto prohíbe a la Organización "toda actividad o intervención en cuestiones o asuntos de carácter político, militar, religioso o racial", se movía bajo la concepción de que el terrorista de hoy puede ser el dirigente de mañana. Este precepto debe ser interpretado en función del principio de la predominancia, es decir, se debe buscar el carácter predominante del delito punible. Por tanto, se consideran delitos políticos comprendidos en el art. 3, los de opinión, prensa, asociación, reunión y manifestación. En caso alguno el art. 3 representará un obstáculo para la búsqueda de los autores de ataques graves contra la vida humana y la integridad física, toma de rehenes o secuestros de personas, ataques graves contra viviendas, atentados con explosivos, secuestros y actos ilícitos contra la aviación civil, pues todos ellos son crímenes de derecho común, aunque sean conectables a móviles políticos.

Ahora bien, Interpol sólo intervendrá si el delito terrorista tiene un elemento transnacional en alguno de sus estadios:

- Fase preparatoria (Logística extranjera, etc.).
- Fase de ejecución (autores o víctimas extranjeros, etc.).
- Fase posterior (huida al extranjero, etc.)

ESTRUCTURA DE INTERPOL

Interpol trata por igual a todos los Estados Miembros y la pieza clave de la cooperación es la Oficina Central Nacional (OCN) de cada socio.

A pesar de que los 178 países tienen diversos niveles económicos y de formación, los planes de desarrollo estratégico marcan unos mínimos de funcionamiento.

Partiendo de las 178 OCNs, Interpol se articula con dos órganos deliberantes para la toma de decisiones:

- Asamblea General (anual)

- Comité Ejecutivo (cuatrimestral).

La Secretaría General aplica las decisiones de la Asamblea General y del Comité Ejecutivo. Es un órgano ejecutivo permanente que asegura la administración y funcionamiento cotidiano. De esta Secretaría dependen:

- Interventor Financiero
- Gabinete del Secretario General
- División I Administración General
- División II Enlace e Información Criminal
- División III Asuntos Jurídicos
- División IV Apoyo técnico
- División V Coordinación Regional y Desarrollo.

INTERPOL EN EL III MILENIO

Además de los clásicos delitos contemplados en convenios internacionales (falsificación de moneda, trata de seres humanos, tráfico de estupefacientes, etc.) Interpol prepara constantemente proyectos para atajar la moderna criminalidad emergente y los modus operandi que surgen con el correr de los tiempos, proyectos, que, como decía anteriormente comparan experiencias, analizan hechos, coordinan actuaciones y perfecciona la aplicación de la ley.

Para los Agentes encargados de guardar la Ley en el siglo XXI Interpol ofrece, una serie de medios técnicos que faciliten la colaboración y cooperación internacional:

137

SBRM: Un Servicio de Búsqueda y Respuestas de Mensajes para responder a las peticiones de las OCN.

UAIC: Unidad de Análisis de Información Criminal.

Centraliza la entrada de datos de las OCN y aumenta los conocimientos tácticos a fin de establecer una escala de prioridades de represión.

Identificación: Servicio de Dactiloscopia e Identificación avanzado que incluye las huellas latentes encontradas en el lugar del delito.

SABA: Servicio de Archivo y Búsqueda Automática de la información electrónica recibida en la Secretaría General.

UCC: Unidad de Control de Calidad que supervisa los productos, comprobando que se han aplicado los procedimientos de trabajo adecuados.

COPETIN: Comité Permanente de Tecnología de la Información para mantener a la Secretaría General en la vanguardia de las técnicas informativas.

CONCLUSIONES

La solución a la delincuencia transnacional en una comunidad internacional globalizada ha de tener esta misma característica. Es decir, frente a un crimen transnacional, con hechos delictivos que se gestan en un país, se ejecutan en otro y con unas posibles consecuencias en terceros, ha de haber una respuesta homogénea del conjunto de países implicados.

Esta homogeneidad sólo puede llegar por un acercamiento, cada vez mayor, de las normas administrativas, penales y procesales que orienten a los órganos judiciales y a los colectivos policiales en una misma dirección.

La necesidad de órganos de colaboración internacionales, en lo policial y en lo judicial, dotados de personal capacitado y de la técnica apropiada, que sean los instrumentos de que se dotan los países para coordinarse y colaborar entre ellos, para recibir información, tratarla, darle un valor añadido y ponerla al servicio de las instituciones nacionales encargadas de la prevención y represión de los actos delictivos y de la aplicación de la ley.

El referente de todos estos principios ha de ser el respeto a los derechos humanos, a la justicia y a la dignidad de la persona, sin que tenga lugar la represión indiscriminada y no sujeta a derecho.

LA INCIDENCIA DE LA NORMATIVA EUROPEA EN LAS POLÍTICAS NACIONALES DE SEGURIDAD

Marceliano Gutiérrez
Comisario Principal del Cuerpo Nacional de Policía
Secretario Técnico de la
Comisaría General de Policía Judicial
España

INTRODUCCIÓN

139

Vaya por delante mi agradecimiento a la Universidad Complutense de Madrid y en especial a la Fundación Policía Española, que patrocina este seminario, que viene considerándose como un clásico dentro de los Cursos de Verano que se celebran en El Escorial.

La tarea que se me encomienda, no es fácil, más si cabe ante el esfuerzo de plasmar en unas breves líneas, la influencia que ha desempeñado en los últimos años la normativa aprobada en el seno de la Unión Europea, en las políticas nacionales de seguridad.

La cadencia de las ponencias del propio seminario, invitan a seguir el orden lógico de las mismas: en primer lugar se ha hablado de la creación del espacio de seguridad; en segundo lugar, del marco jurídico; y estamos en este panel en la incidencia o impacto de las estructuras policiales, por el efecto de las normas de la Unión Europea.

Se puede iniciar la relación cronológica del tema afirmando que la cooperación policial se basa en una gran experiencia en este campo: la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) cuenta con más de 75 años de colaboración internacional.

Por otra parte, los contactos y trabajos conjuntos de policías de dos países, son igualmente frecuentes desde los años 70, en el plano bilateral, al

amparo del auxilio judicial de la Comisión Rogatoria o simplemente para intercambio de información operativa a través de la vía de los Oficiales de Enlace.

Sin embargo, en el ámbito de la Unión Europea, la llamada cooperación policial se inicia fundamentalmente a principio de los años 80 en el seno de los trabajos de la Red o Grupo Trevi, para temas relacionados con la seguridad, la violencia, el terrorismo, el tráfico de drogas, principalmente.

Esta cooperación policial alcanza su máximo apogeo, con el Acuerdo de Schengen de 1985 y posterior Convenio de Aplicación del Convenio de Schengen de 1990, y la creación del llamado espacio Schengen así como el cumplimiento de las siete condiciones esenciales de seguridad: - Sistema de Información Schengen; Instrucción Consular Común; Protección de Datos; Normas Comunes de Asilo; Control en las Fronteras Exteriores; Cooperación en la Lucha contra el Tráfico de Drogas y Control en los Aeropuertos.

140

Continuando con el relato cronológico de aquellas normas de la Unión Europea que han venido marcando la citada Cooperación Policial, señalaremos a continuación el Tratado de Maastricht de 1992, con la creación del III Pilar, Asuntos de Justicia e Interior, basado en el Título VI del propio Tratado. El artículo K1 cita los temas de interés común: Asilo; Fronteras Exteriores; Inmigración; Toxicomanías; Fraudes; Cooperación Judicial Civil y Penal; Cooperación Aduanera y la Cooperación Policial para luchar contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y otras formas graves de la delincuencia, creando ya "la Oficina Europea de Policía (EUROPOL).

El Tratado de Amsterdam de 1997, aporta dos novedades importantes, y que van a tener gran efecto en el tema que nos ocupa: Por una parte, se integra todo el acervo Schengen (que había tenido una gran incidencia en la cooperación policial como veremos mas adelante) y por otra parte, se cita claramente el mantenimiento y desarrollo de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, a la vez que comunitariza todo lo relacionado con visados, asilo e inmigración. En tercer lugar, en el Artículo K.2¹ se especifican y enumeran, de una forma bastante clara, las diferentes formas de colaboración policial.

1.- La acción en común en el ámbito de la cooperación policial incluirá:

- a) la cooperación operativa entre las autoridades competentes, incluidos los servicios de policía, de aduanas y otros servicios especializados de los Estados miembros con funciones coercitivas, en relación con la prevención, localización e investigación de hechos delictivos;
- 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 obre en poder de servicios con funciones coercitivas, con sujeción a las disposiciones correspondientes en materia de protección de datos personales;
- c) la cooperación e iniciativas conjuntas en la formación, el intercambio de funcionarios de enlace, las comisiones de servicio, el uso de equipos y la investigación científica policial;
- d) la evaluación común de técnicas especiales de investigación relacionadas con la detección de formas graves de delincuencia organizada.

Aunque la cooperación policial se enmarca dentro de las acciones conocidas como colaboración intergubernamental, la batería de instrumentos aprobados en el seno de la propia Unión, en desarrollo de estas normas de alto nivel citadas en esta introducción, han ido modificando de una forma quizá no demasiado agresiva pero sí eficaz a lo largo de todos estos años, con la trasposición de estos instrumentos legales, dando lugar a modificaciones, y a adaptaciones tanto a nivel legislativo, organizativo y estructural en los cuerpos policiales.

En definitiva, la cooperación policial dentro de la Unión, ha traído como consecuencia que la propia política de seguridad nacional haya ido adaptando su sistema a los dictámenes que emanan de los diferentes acuerdos adoptados, pudiendo ya hablar de una nueva cultura policial, cada vez más cercana y más parecida entre todas las policías de la Unión Europea, puesto que algunos de los trabajos policiales emprendidos en los propios Estados, suponen ya una tarea de la misma Unión Europea, por ejemplo, los policías que prestan servicio en una frontera exterior de la Unión Europea, el trabajo desempeñado va más allá de la responsabilidad nacional, al realizar un cometido para preservar la seguridad de la propia Unión, que los va convirtiendo paulatinamente en miembros de un Cuerpo Policial Europeo.

INCIDENCIA DE LA NORMATIVA EUROPEA EN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL

El objetivo del presente trabajo es realizar un estudio pormenorizado de las influencias que han tenido en los propios Estados Miembros y más concretamente en España, en función de las diferentes normas, acuerdos y recomendaciones que vienen emanando de la Unión Europea. En este sentido vamos a intentar agruparlos en tres grandes bloques, en virtud de si el impacto se ha producido a nivel del procedimiento de trabajo de los Cuerpos Policiales; de los trabajos o ejercicios conjuntos; o del papel que desempeñan las Oficinas Centrales Nacionales que ha sido necesario poner en funcionamiento como consecuencia de los convenios adoptados.

141

INCORPORACIÓN DE NUEVOS PROCEDIMIENTOS DE TRABAJO

PLANES DE ACCIÓN

Los Planes de Acción, significan proyectos ambiciosos de recomendaciones o medidas que deben ponerse en práctica, para paliar algunos de los grandes problemas que en el marco de la cooperación policial, presenta la Unión Europea.

Los planes presentan unas características importantes, y que inciden en los propios Estados, a saber: plazo de ejecución para cumplir cada una de las recomendaciones que se citan, y que la mayor parte de las veces se desarrollan a través de algún instrumento jurídico; y señalan también, los responsables de su puesta en práctica (Comisión, Consejo o Estado Miembro).

Todas estas situaciones, que duda cabe, ayudan a ir trabajando conjuntamente entre todos los responsables policiales e ir asumiendo las propuestas que allí se recogen.

Podemos citar como más importantes, los siguientes planes:

- Plan de Acción de Lucha contra la Delincuencia Organizada, aprobada por el Consejo de Amsterdam en 1997;
- Plan de Acción contra las Drogas (2000/2004);
- Plan de Acción, de la Comisión y el Consejo para la creación del Espacio de Justicia, Libertad y Seguridad, aprobado por el Consejo europeo de Viena de 1998;
- Estrategia para el nuevo Milenio, Prevención y Lucha contra la Delincuencia Organizada (2000);
- Plan de Acción contra la Inmigración Ilegal (1998).

CENTROS DE EXCELENCIA

Como su nombre indica, se trata de tener conocimiento de las especialidades que existen en los distintos Estados Miembros. Su finalidad estriba en que los policías de cualquier Estado dispongan de un inventario donde se recojan, la situación y ubicación de los responsables y especialistas en la lucha contra la delincuencia organizada. El valor añadido de esta información, que se transmite entre todos los países, hace que se vaya produciendo paulatinamente un acercamiento entre los distintos especialistas, para ir realizando trabajos comunes más similares².

142

MANUAL DE PROCEDIMIENTO

No cabe duda que discutir, aprobar y poner en funcionamiento, usos, manuales y guías de buenas prácticas comunes, ayuda a que se vaya forjando esa cultura policial común que vamos señalizando a lo largo del presente trabajo.

Hay varios ejemplos de este quehacer común, puestos en práctica a lo largo de los últimos años, aunque tenemos que decir, sin lugar a dudas, que el área donde “se ha ido haciendo camino al andar” ha sido dentro del trabajo realizado en las fronteras exteriores, dado que la utilización del “Manual Común de Fronteras”³ implicó en su tiempo una adaptación de todos los profesionales para poner en práctica normas de procedimiento iguales, es decir, significó en definitiva un paso claro de armonización del trabajo policial.

En este mismo sentido podemos también citar como ejemplo práctico de colaboración policial, el Manual para Operaciones Conjuntas de Cuerpos Aduaneros⁴

2.- Acción común de 28-11-96 para la creación y mantenimiento de un directorio de competencias, conocimientos y técnicas especializadas en materia de lucha contra la delincuencia organizada internacional.
3.- Decisión del Comité ejecutivo, de 28-04-99, relativa a la adopción de la versión definitiva del Manual Común y de la Instrucción consular común.
4.- Resolución del Consejo de 09.07.07, relativa a un Manual para Operaciones Conjuntas de Vigilancia Aduanera.

PUNTOS DE CONTACTO CENTRALES

Es práctica también habitual dentro del procedimiento de la Unión, que, con el fin de agilizar y concretar una determinada información, se fijen Puntos de Contacto Centrales en función de las distintas materias que van a abordarse (prevención, orden público, delincuencia organizada, etc.).

El trabajo de estos puntos es igualmente doble, puesto que por una parte recogen toda la información sobre la materia de que se trate a nivel nacional, figurando todos los datos identificativos del citado punto, con inclusión claro está de responsables, direcciones, idiomas de trabajo, etc.; y por otra parte es un ejemplo más del esfuerzo de adaptación que tienen que hacer los Estados para ir avanzando en esa homologación de tareas policiales.

Las recomendaciones 1 y 19 del Plan de Acción de 1997 son un exponente más de esta situación. En la recomendación número 1 se invita a los Estados Miembros a la coordinación de todos los estamentos e instituciones implicadas en el Crimen Organizado, sugiriendo la conveniencia de crear un "Órgano Nacional de Coordinación". En la recomendación número 19 se incide en la necesidad de que los Estados Miembros señalen un punto central de contacto para todo el tema de comunicaciones operativas internacionales. Es una realidad que la Unión Europea ha aumentado la cooperación policial internacional, con la creación de dos nuevas oficinas: la oficina SIRENE, para el intercambio de la información que se recoge en la bases de datos del sistema de información de Schengen; y la oficina de Europol, para relacionarse con los 15 Estados Miembros. Si a estas dos unidades de cooperación internacional, añadimos la existente, en el ámbito internacional, como es la oficina de Interpol, y sin olvidarnos igualmente la cooperación bilateral, a través de los llamados "oficiales de enlace", habremos hecho una semblanza de todos los órganos internacionales de cooperación. Pues bien, la Unión Europea, a través de esta recomendación, sugiere la conveniencia de "juntar" todas estas oficinas lo más próximo posible, creando de esta forma un punto central de contacto, a través de una sola vía de entrada y salida de la información, o ventana única. Esta recomendación incide igualmente a nivel de los Estados con el fin de cumplir su mandato, dando lugar a una interconexión, por otra parte cada día más necesaria, de la información operativa. Igualmente se trata con este punto de contacto de evitar "solapamientos" innecesarios de la información, a la vez que se intenta prestar mejor servicio a los colectivos policiales que allí se representan puesto que hay que mencionar que en estas Unidades nacionales, se encuentran representados todos los Cuerpos Policiales con competencia en la Lucha contra la Delincuencia Organizada.

143

CUESTIONARIOS

A los procedimientos de los Grupos de Trabajo, también se ha incorporado como metodología, el conocer la situación de un problema, para el cual se van a intentar proponer unas soluciones, la elaboración, aprobación y distribución, de cuestionarios que se distribuyen entre todos los Estados Miembros. En este sentido la aportación de la realidad obtenida de esta

forma, ayuda a conocer mejor la problemática de todos los Estados y buscar soluciones para los quince. En este sentido, y siguiendo la recomendación número 15 del Plan de Acción de Lucha contra la Delincuencia Organizada, de 1997, se vienen realizando evaluaciones entre los propios Estados Miembros, con el fin de conocer el grado de cumplimiento de la aplicación de los instrumentos que se han dotado a los Estados para luchar de forma más eficaz contra la delincuencia organizada⁵, habiéndose realizado hasta ahora sobre dos temas: auxilio judicial (comisiones rogatorias y comisos) y Medidas para la Lucha contra el Tráfico de Drogas. La próxima versará sobre la extradición. Las conclusiones que se realizan por los equipos de evaluación, son recogidas en un nuevo documento, con propuestas de modificaciones para su aprobación por los órganos superiores.

INFORMES DE SITUACIÓN

Una de las novedades importantes dentro de la práctica común europea, ha sido sin lugar a dudas la presentación de un Informe de Situación Anual de la Delincuencia Organizada en los quince Estados Miembros, siguiendo las instrucciones de la Recomendación número 2 del Plan de Acción de 1997, en la que se señala la necesidad de seguir trabajando en un mecanismo de recopilación y análisis de la información, dando lugar a la creación de la llamada Red de Contacto y Apoyo en cada uno de los Estados Miembros.

144

La importancia de esta materia es doble puesto que por una parte ha servido a cada uno de los Estados Miembros para conocer de una forma metódica y ordenada la propia actividad delincuencia, y por otra, para que los Jefes de Estado y de Gobierno, tengan un conocimiento lo más aproximado de la amenaza de la delincuencia organizada en la Unión Europea.

Merece especial mención dentro de este apartado, y ante la ausencia de una definición común aceptada de la delincuencia organizada, la aprobación de los llamados "once indicadores", o características más importantes que deben darse en un grupo, para que pueda tener la condición de organizado⁶.

EQUIPOS MULTIDISCIPLINARES

La recomendación número 20 del citado Plan de Acción de 1997, pone el acento en la creación de los equipos pluridisciplinarios para hacer más eficaz la acción de la lucha contra la delincuencia organizada. Se sugiere la conveniencia de crear, en los respectivos Estados equipos de trabajo, donde

5.- Acción Común de 05-12-97, 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.

6.- Indicadores de la Unión Europea: 1) Colaboración de dos o más personas; 2) Reparto de tareas específicas; 3) Permanencia en el tiempo; 4) Mecanismo de control o disciplina interna; 5) Sospechas comisión delitos graves; 6) Actividad internacional; 7) Empleo de violencia o intimidación; 8) Empleo de estructuras comerciales o económicas; 9) Implicaciones en blanqueo de capitales; 10) Influencias políticas, medios de comunicación, corrupción; 11) Búsqueda de beneficios o poder. (Para tener la consideración de grupo organizado, deberán reunirse al menos seis de los indicadores, con cuatro obligatorios: números 1,3,5 y 11).

estén presentes representantes de los distintos órganos, instituciones y organizaciones relacionadas con la materia. Si se parte de la base de que el tratamiento del crimen organizado debe realizarse de una forma integral, a través de todos los sujetos implicados, el resultado en consecuencia, será mucho más provechoso. En este sentido, se resalta una vez más la innovación que supone para la cultura policial, realizar investigaciones de forma conjunta: participación de los cuerpos policiales implicados, representantes del Ministerio de Economía y Hacienda; del Banco de España, etc., con el asesoramiento jurídico del Ministerio Fiscal y la dirección de la autoridad judicial competente (siempre según el modelo procesal establecido). En España pueden darse algunos ejemplos de este trabajo en equipo: Fiscalía Especial para la represión del tráfico ilícito de drogas; Fiscalía Especial para los delitos relacionados con la corrupción; Servicio Ejecutivo de Prevención del Blanqueo de Capitales, etc.

APOYO A LAS INVESTIGACIONES

Se refiere a una serie de normas de carácter procesal-penal, que tienen igualmente su reflejo en la cooperación policial: posibilidad de incriminar a una persona por la mera participación en una organización delictiva⁷, siguiendo la recomendación n° 17 del Plan de Acción de 1997; medidas comunes para proteger la actuación en los procesos de los llamados “testigos protegidos”⁸; medidas para luchar de una forma más eficaz contra la trata de seres humanos⁹, explotación sexual de los niños, o la pornografía infantil; o para proteger a los colaboradores con la justicia¹⁰; o medidas para luchar igualmente contra el blanqueo de capitales,¹¹ con las reformas de la Directiva comunitaria, así como el intercambio de las informaciones de la Unidades de Inteligencia Financieras¹²; medidas sobre la interceptación de las comunicaciones¹³; o aquellas que se refieren al tratamiento de los colaboradores policiales¹⁴.

145

7.- Acción Común de 28-12-98, relativa a la incriminación de la participación en una organización criminal de los Estados miembros de la Unión.

8.- Resolución del Consejo de 23-11-95, relativa a la protección de los testigos en el marco de la lucha contra la delincuencia organizada internacional.

9.- Acción común de 24-02-97, relativa a la lucha contra la trata de los seres humanos y la explotación sexual de los niños.

10.- Resolución del Consejo de 02-12-95, relativa a la colaboración con la acción de la justicia en el marco de la lucha contra la criminalidad organizada internacional.

11.- Acción común de 03-12-98, relativo al blanqueo de capitales, identificación, seguimiento, embargo, incautación y decomiso de los instrumentos y productos del delito.

12.- Decisión del Consejo de 17-10-2000, relativa a las disposiciones de cooperación entre las unidades de información financiera de los Estados Miembros para el intercambio de información.

13.- Resolución del Consejo de 17-04-95, sobre la interceptación legal de las comunicaciones, celebradas en el Consejo de Europa.

14.- Decisión del Comité Ejecutivo de 28-04-99, relativa a los principios generales en materia de retribución de confidentes y personas infiltradas.

TRABAJOS CONJUNTOS

En este segundo apartado sobre los procesos de adaptación, nos centraremos en aquellos aspectos que tienen como denominador común, realizar trabajos conjuntos, es decir, trabajar codo con codo entre los distintos países de la Unión Europea, tanto a nivel operativo, formativo o estratégico.

REUNIONES DE GRUPOS DE TRABAJO

Es obvio que el trabajo común de los distintos responsables policiales va incidiendo y formando poco a poco en el sentir comunitario. Se participa de una forma continua en grupos de trabajo del III Pilar, tanto a nivel de los temas relacionados con la Extranjería, como puede ser el Asilo, Refugio, Visados, etc., como en otras áreas que se amparan en el Comité del Artículo 36: Terrorismo, Crimen Organizado, Drogas, Cooperación Policial, Cooperación Aduanera, etc.

Dentro de este apartado merece la pena señalar, siguiendo en esta línea trazada del sentir comunitario, la elaboración, discusión y aprobación en los Grupos de Trabajo de los instrumentos llamados posiciones comunes^{15 16}, por lo que suponen de un sentimiento común de posición ante otras Instituciones Internacionales.

146 OFICIALES DE ENLACE

Esta figura de colaboración bilateral ha sido citada en la introducción destacándose como pieza fundamental en el intercambio operativo de información.

El Convenio de Schengen¹⁷ y otras normativas internas, regulan la actuación de esta figura, además de la referencia normativa que se recoge en el Convenio de Naciones Unidas sobre Estupefacciones de 1988.

No obstante, otra forma práctica de cooperación entre dos o más Estados de la Unión Europea es el desplazamiento de funcionarios para el asesoramiento y la colaboración sobre determinadas materias. Una vez más uno de los ejemplos por excelencia de esta colaboración bilateral se da en el capítulo de fronteras donde es muy frecuente el intercambio de expertos en esta materia. Igualmente existe otra parcela, dentro del campo de la Prevención del Orden Público, como es el asesoramiento para el tema relacionado con la violencia que generan los grandes acontecimientos deportivos¹⁸.

15.- Posición común de 29-03-99, relativa a la propuesta de convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada.

16.- Posición común de 27-05-99, relativa a las negociaciones de proyecto de convenio sobre delincuencia en el ciberespacio celebradas en el Consejo de Europa

17.- Decisión del Comité Ejecutivo de 28-04-99, relativa al envío recíproco de funcionarios de enlace.

18.- Acción común de 02-05-97, relativa a la cooperación en el ámbito de la seguridad y el orden público.

MISIONES CONJUNTAS

Importancia igualmente tienen, las operaciones conjuntas llevadas a cabo en terceros países, especialmente con ocasión de incidentes graves bélicos o de otra naturaleza similar, como es el caso, por ejemplo de las misiones realizadas en Sudamérica, o en Kosovo (zona de la antigua Yugoslavia). Otra modalidad de esta Cooperación Conjunta estriba en la formación de equipos que se desplazan a otros países para hacer evaluaciones o auditorias, tanto a países terceros, como son los países candidatos a formar parte de la Unión Europea (Pecos)¹⁹, como a un Estado Miembro, como ya se ha citado anteriormente.

FORMACIÓN

La forja del espíritu policial europeo, adquiere su máxima representación durante los cursos y seminarios de formación conjuntos.

Los programas de formación de la Unión Europea, bajo cuya financiación pueden llevarse a cabo trabajos y tareas de mejora de la investigación y la formación, son sin lugar a dudas un ejemplo mas del trabajo conjunto comunitario, para conocer, estudiar e intercambiar experiencias, opiniones e información, para conseguir el objetivo final de un sentimiento común.

Los más importantes programas se recogen en función de la materia para la que fueron aprobados: PHARE (Países de la Europa Central y Oriental) ODYSSEUS (Temas relacionados con el paso de fronteras); GROTIUS (Formación en cooperación judicial); FALCONE (relacionado con la Delincuencia Organizada); OISIN (aspectos aduaneros y policiales) STOP (Trata de seres humanos, en especial niños) e HIPÓCRATES (en fase de aprobación, para financiar proyectos relativos a la Prevención de la Delincuencia).

147

PAPEL DE LAS OFICINAS CENTRALES

OFICINA SIRENE

Una de las mayores "revoluciones" en el campo de la cooperación policial, fue sin duda la entrada en vigor del Acuerdo de Schengen, con la desaparición, de las fronteras interiores entre los países del llamado "espacio Schengen".

Desaparecen los controles fijos en las fronteras (pudiendo realizarse sólo en casos extraordinarios), se crean las bases de datos que contempla el sistema SIS (vehículos, personas y objetos) y se implantan en los Estados firmantes las Oficinas SIRENE, como responsables de la coordinación de toda la información que se recibe y transmite a través de ellas, conectadas a través, de un SIS Central con sede en Estrasburgo.

19.- Acción común de 29-06-98, por la que se establece un sistema para evaluar colectivamente la adopción, aplicación y cumplimiento efectivo por parte de los países candidatos, del acervo d la Unión Europea en los ámbitos de justicia y de los asuntos de interior.

La utilización de un "Manual común" implica adaptarse a unas normas de procedimiento iguales que deben tenerse en cuenta por todos los profesionales; significa en definitiva un paso claro de armonización a nivel procedimental.²⁰

Otro de los avances más significativos en la llamada cooperación policial, dentro del Espacio Schengen, lo forma sin lugar a dudas, la creación de Bases de Datos iguales²¹. Está claro que compartir información es una consecuencia lógica dentro de la colaboración policial de la Unión Europea, pero es un "plus" añadido que esa información se recoja siguiendo los mismos parámetros acordados por todos los 15 estados miembros y con la misma arquitectura informática. Indudablemente, se trata de un dato más que va enriqueciendo el espíritu de policía europea.

Una de las barreras físicas más importantes que se ha ido salvando en la construcción el Espacio Único, lo representa el hecho de la desaparición de las fronteras interiores, entre los Estados que han ido avanzando dentro del llamado "espacio Schengen". Pues bien, como no podía ser de otra forma, la supresión gradual de los controles se llevó a cabo siguiendo los Acuerdos establecidos, primero por el Benelux, Alemania y Francia, sumándose posteriormente el resto de los Estados miembros, a excepción, claro está, del reino Unido e Irlanda. La supresión de los controles en las fronteras comunes, supone igualmente un eje más en la puesta en común de prácticas policiales iguales en el marco de actuación de las Policías de la Unión²².

148

El uso de documentos iguales para la entrada de ciudadanos de terceros países (documentos de viaje, visados uniformes; visados Schengen, etc.) ponen de manifiesto una vez más el gran avance que se ha realizado en el campo de las Fronteras, y en consecuencia, en la construcción del modelo policial europeo²³.

Otra reseña merece también la utilización de técnicas y prácticas iguales para detectar y localizar documentos falsos, así como un sistema para comparar impresiones dactilares, unido todo ello a planes de acción únicos para hacer más eficaz la lucha contra la inmigración clandestina²⁴.

20.- Decisión del Comité ejecutivo de 28 de abril de 1999 relativa a la adopción de la versión definitiva del Manual común y de la Instrucción consular común.

Decisión del Comité ejecutivo de 16 de diciembre de 1998 relativa a la elaboración de un manual de documentos en los que puedan estamparse visados.

21.- Declaración del Comité ejecutivo de 28 de abril de 1999 relativa a la estructura del SIS.

22.- Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República de Alemania y de la República Francesa, relativa a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 14 de junio de 1985. Acuerdo de adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa firmado en Bonn el 25-06-91.

23.- Decisión del Comité ejecutivo de 14 de diciembre de 1993 relativa a la prórroga del visado uniforme.- Decisión del Comité ejecutivo de 27-06-96 relativa a los principios para la expedición de visados Schengen.- Decisión de los representantes de los gobiernos de los Estados Miembros reunidos en el seno del Consejo de 25 de junio de 1996 relativa al procedimiento de un documento provisional de viaje.

24.- Recomendación del Consejo de 28 de mayo de 1998 sobre equipo para detección de falsificaciones en los puntos de entrada en la Unión europea. Decisión del Comité ejecutivo de 27 de octubre de 1998 relativo a la adopción de un plan de acción contra la inmigración ilegal.

Capítulo aparte merece el reconocimiento de envíos entre los Estados miembros, de Oficiales de Enlace,²⁵ (como ya se ha señalado en otro capítulo) según recoge el propio Convenio de Schengen, aunque en el marco de Naciones Unidas y concretamente en el Convenio de 1988 ya se contemplaba esta figura.

Finalmente conviene reseñar por su importancia en el trabajo conjunto, las Comisaría Conjuntas (trabajo común de las policías que comparte frontera interior, España-Francia y España-Portugal; y la Cooperación Transfronteriza (petición al otro Estado Miembro de vigilancias y controles) "Persecución en Caliente" (actuación de policías de un Estado que interviene como consecuencia de una actuación delictiva que afecta al territorio del otro Estado).

En otro orden de cosas, existe también un catálogo de normas relacionadas con la actuación de los Cuerpos Policiales que controlan las fronteras exteriores de la Unión Europea²⁶.

UNIDAD NACIONAL DE EUROPOL

La aprobación del Convenio de Europol en 1995 y su posterior desarrollo de los Reglamentos, trajo consigo la creación en cada uno de los 15 Estados Miembros, de una Unidad Nacional de Europol, con el objetivo fundamental de recibir, transmitir y solicitar información, sobre aquellas manifestaciones delictivas del área de mandato, a otros Estados Miembros.

149

Estas Unidades se conforman con la representación de todos los Cuerpos Policiales con competencias en las materias señaladas en el Convenio (Cuerpo Nacional de Policía, Guardia Civil y Policías Autonómicas del País Vasco, Cataluña y Navarra).

De una forma muy sintetizada, podemos apuntar algunas de las características de estas Oficinas Nacionales:

- Envío de Oficiales de Enlace Nacionales a la sede Central de Europol en La Haya para intercambiar información;
- Participación en la sede Central en la propia estructura de la Organización;
- Transmiten y reciben información de otros Estados Miembros;

25.- Decisión del Comité ejecutivo de 28-04-99 relativa al envío recíproco de funcionarios de enlace.

26.- Reglamento del Consejo de 11 de diciembre de 2000, relativo a la creación del Sistema "Eurodac" para la comparación de las impresoras dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín Posición Común de 4 de marzo de 1996, relativa a la aplicación armonizada de la definición del término "refugiado" conforme al artículo 1 de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.

Acción Común de 16 de diciembre de 1996, relativa a un modelo uniforme de permiso de residencia. Decisión del Consejo de 3 de diciembre de 1998 relativa a las normas comunes para la cumplimiento del modelo uniforme de permiso de residencia. Recomendación del Consejo de 30 de noviembre de 1994 relativo a la adopción de un documento de viaje normalizado para la expulsión de nacionales de terceros países. Directiva 2001/40/CE del Consejo de 28 de mayo de 2001, relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países.

- Aportan información a las bases de datos o ficheros de análisis que se crean, siguiendo los parámetros de las normas establecidas para la protección de datos dentro de la Unión Europea, con la supervisión de la llamada Autoridad Común de Control;
- Reciben información para apertura de nuevas investigaciones;
- Reciben igualmente apoyo técnico para equipos conjuntos de varios Estados Miembros;
- Participan en grupos de expertos sobre materias propias del Convenio.

El gran reto de la cooperación policial, está basado en un futuro próximo, en el desarrollo total de la Policía Europea Europol, con una función netamente operativa, y de actuación en todos los Estados de la Unión.

OFICINA DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE, OLAF

La OLAF, por decisión de la Comisión de 28/04/99, publicada en el Diario Oficial de 31/05/99, tiene entre sus funciones las siguientes:

- La Oficina se encargará de aportar la ayuda de la Comisión a la cooperación con los Estados miembros en el ámbito de la lucha contra el fraude.
- La Oficina se encargará de cualquier otra actividad operativa de la Comisión en materia de lucha contra el fraude prevista en el apartado I y, en particular, de:

- desarrollar las infraestructuras necesarias
- garantizar la recogida y utilización de las informaciones
- prestar su asistencia técnica, especialmente en el ámbito de la formación, a las demás instituciones, órganos y organismos así como a las autoridades nacionales competentes.

- La oficina será el interlocutor directo de las autoridades policiales y judiciales.

La Oficina nace con la vocación de ser el órgano de la Comisión, y por extensión, de la Unión Europea que pudiese, por un lado, protagonizar la ejecución de las investigaciones por hechos cuya competencia es difícil de atribuir a alguno de los estados miembros, y por otro, ser la voz y el oído de la Comisión en sus relaciones con los Estados miembros u otros Estados, en cuanto se refiere a temas de lucha contra el fraude y la corrupción.

Con ese espíritu (y con un nivel de acierto que ya supone un ejercicio subjetivo de valoración) nació la nueva Oficina, sustituyendo a la antigua UCLAF, y ese objetivo se desarrolla, teniendo en cuenta que en materia Criminal (Delincuencia común, crimen organizado, etc) es fácil encontrar unos cuerpos más o menos similares en todos los Estados miembros. Otra cosa bien distinta es la investigación que afecta a hechos de naturaleza económica, es decir, delitos relacionados con el tránsito aduanero, cuestiones de impuestos o fiscalidad, delitos relacionados con la protección de los consumidores, etc.

En esos campos, no hay un interlocutor claro en cada uno de los Estados miembros, ya que las competencias se reparten de una forma absolutamente desigual. Es en ese tipo de investigaciones donde la OLAF puede servir de centro de conexión entre los diferentes cuerpos y Estados interesados, en el sentido de que puede favorecer la comunicación, puede recibir demandas de información y transmitir una petición a la autoridad nacional competente, puede asistir como soporte técnico y procedimental a la práctica de determinadas Comisiones rogatorias, y puede, sobre todo, ser el sostén financiero de reuniones de coordinación en las que se planteen operaciones en las que están interesados varios Estados, cada uno de los cuales actúa a través de un cuerpo policial, militar o administrativo.

La Unión Europea, con su presupuesto propio, ha generado una cultura administrativa propia, unos sistemas de recaudación propios, una tipología de fraude propia, pero no ha previsto sus propios medios de defensa, salvo en lo que a medidas legislativas se refiere.

Por ello, la OLAF se erige como el órgano impulsor de la actividad de las policías nacionales que entre sus competencias asumen la defensa de los presupuestos comunitarios, al ser este un delito que forma parte de los respectivos códigos penales.

Igualmente la OLAF dedica sus recursos a la formación y difusión de esa tipología específica de delitos que desde el referente de los Estados miembros pueden verse más como infracciones reglamentarias o administrativas; y puede también, coordinar grandes investigaciones ya que es el órgano depositario de la información, cuyo tratamiento permite saber el alcance real de determinados fraudes.

151

No cabe duda que la existencia de una Oficina con estas características con sede actualmente en Bruselas; con competencia en una materia tan específica para la protección de los intereses de la Unión; y con la presencia de responsables de los distintos Estados Miembros, en los campos de la cooperación, judicial, fiscal y policial, marca igualmente un hito en el trabajo común policial.

OBSERVATORIO DE LAS DROGAS Y TOXICOMANÍAS

El reglamento (CEE) número 302/93 del Consejo, de 8 de febrero de 1993, crea un Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías, con sede central en Lisboa (Portugal).

Esta Organización que depende de la Comisión Europea (sus funcionarios tienen el mismo estatuto que los de la Comisión) tiene como función aportar a la Comunidad y a sus Estados Miembros información objetiva, fiable y comparable tanto sobre el fenómeno como sobre las consecuencias de la distribución y del consumo de drogas en Europa. Dispone al efecto de una red de información (REITOX) que le permite relacionarse con los principales Observatorios Nacionales y con Organizaciones similares.

En cada uno de los Estados Miembros existirá un Observatorio Nacional, con las misiones encomendadas, ubicado en España en la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas.

PREVISIONES DE FUTURO

A modo de conclusiones nos vamos a permitir realizar algunas reflexiones sobre actuaciones de futuro en la creación de la Policía Europea:

1. Habrá que profundizar en una mayor y mejor cooperación policial, judicial, aduanera y administrativa.

2. Igualmente habrá que seguir trabajando en un mayor acercamiento y homologación de los métodos de recogida, análisis y tratamiento de las manifestaciones delictivas, para tener una visión lo más completa posible de la amenaza que se cierne sobre la Unión Europea.

3. Siguiendo las recomendaciones del Consejo de Tampere y dentro del principio del reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales, la puesta en marcha de la "orden de búsqueda europea", incidirá de una forma clara en el mayor conocimiento de los delincuentes y una mayor colaboración policial.

152

4. La ratificación y puesta en marcha en el tiempo más breve posible del conocido como Convenio del 2000, sobre asistencia judicial en materia penal de los Estados Miembros, se marca como un instrumento legal necesario para luchar de una forma más eficaz contra la delincuencia organizada, principalmente a través de los métodos "pro-activos" (equipos conjuntos, agentes encubiertos, comisiones rogatorias, testigos protegidos, interceptación de telecomunicaciones, tramitación de documentación, etc.).

5. Desarrollo integral de Europol, que debe ir paralelo a la creación y puesta en funcionamiento de Eurojust.

6. Puesta en común de todas las técnicas de formación unificadas, con la puesta en marcha de la Escuela Europea de Policía.

7. Desarrollo de políticas nacionales sobre Prevención de la delincuencia, siguiendo los trabajos puestos en marcha, con la Red Nacional sobre la Prevención, y la creación del "Forum sobre la prevención de la Delincuencia Organizada.

Tercer panel

La configuración del modelo policial europeo

LA COOPERACIÓN POLICIAL EUROPEA

Jürgen Storbeck
Director de Europol

INTRODUCCIÓN

La delincuencia organizada es un fenómeno internacional y no va a desaparecer en tanto en cuanto de él se obtengan grandes beneficios. Está debilitando la sociedad de toda Europa y del mundo.

155

Los gobiernos, igual que la industria y la sociedad, comparten la carga de tener que hacer frente a este problema. Y sin embargo, nuestra respuesta parece ser, con mucha frecuencia y en el mejor de los casos, fragmentaria, incapaz de ir al ritmo del creciente dinamismo de la delincuencia organizada. No obstante, desde hace unos cuantos años, se están haciendo, por parte de los organismos encargados de imponer el cumplimiento de la ley, avances considerables en el marco de la Unión Europea, incluidos los que en este momento ya son países candidatos. Además, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional¹, si es ratificada y puesto en práctica por todos los países firmantes, y el Convenio de Asistencia Mutua en Materia Penal² entre los Estados Miembros de la Unión Europea podrían jugar un papel significativo en la reducción de la delincuencia organizada, al proporcionar nuevas herramientas legales y establecer mejores criterios.

NUEVOS RETOS

La naturaleza dinámica de la delincuencia organizada, que se mueve al ritmo de los tiempos, hace que identifique con rapidez nuevas oportunidades y nuevos mercados. Se ha visto que la última tendencia es la aparición de los llamados delitos no territoriales, tales como los ciberdelitos y los

1.- UN Convention against Transnational Organised Crime.

2.- Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters.

delitos medioambientales, los cuales, más aún que otras formas de la gran delincuencia, no respetan ni las fronteras ni la soberanía nacional de los estados. La amenaza de este tipo de delitos es ciertamente mundial, saltando de una jurisdicción a otra como si se aprovechara deliberadamente de la respuesta descoordinada y desigual con la que la hacemos frente. Las respuestas que se den a tales delitos no territoriales tienen que ser de ámbito internacional y para ello es necesario forjar nuevas alianzas. Por ejemplo, la amenaza potencial de los ciberdelitos debe ser afrontada tanto por la industria y por los científicos como por los gobiernos y los organismos encargados de imponer el cumplimiento de la ley.

De igual modo, los efectos globales de una cada vez mayor libertad de movimientos de personas, mercancías, capitales y servicios; y las importantes diferencias sociales y económicas que existen entre los países han conducido al relativamente nuevo fenómeno de la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos.

Los grupos de delincuentes organizados, habiendo identificado la existencia de una nueva demanda ilícita, están explotando a los individuos a una escala cada vez mayor y de tal forma que frecuentemente provoca sufrimiento en los seres humanos.

156 A menudo, estas actividades se extienden por varios países, desde China, India, Filipinas, etc., vía Europa Central y del Este, hasta los Estados Miembros de la UE, que se aprovechan cada año de la inmigración ilegal de miles de personas.

Muchas empresas delictivas de todo el mundo, desde los grupos chinos hasta los traficantes de cocaína latinoamericanos, eligen como objetivo Europa en su totalidad. Nuestros sólidos fundamentos democráticos y nuestra lucha por conseguir una Unión Europea caracterizada por un mercado único y libre son un terreno abonado para las empresas delictivas.

En la Unión Europea, y dentro de poco en Europa Central y del Este, hay pocos o ningún control fronterizo interno, una cosmopolita mezcla de tipos étnicos, con lazos históricos y culturales con comunidades de todo el mundo, y unos 450 millones de habitantes relativamente ricos que forman un atractivo objetivo base para los delincuentes. Estos factores han favorecido el aumento de la amenaza que representa la delincuencia organizada, que es especialmente extensa y sofisticada en Europa. Junto a las extensas ramificaciones que la delincuencia organizada tiene en todas las actividades que lleva a cabo en Europa, investigaciones recientes realizadas en algunas partes de Europa han revelado la existencia de conexiones a una sorprendente gran escala entre la delincuencia local y eficientes estructuras que se extienden mucho más allá.

Además, Europa se ha mostrado muy vulnerable a esta amenaza debido a los enormes cambios políticos, sociales y económicos ocurridos en el Este de Europa.

Estos cambios están llevando a que la población tenga una vida más próspera y segura, aunque, al dismantelar las viejas estructuras y sustituirlas por otras, se ha creado un clima de inestabilidad que afecta a toda la región.

La situación en los Balcanes tras el conflicto ha generado, además, un aumento de la delincuencia organizada y un significativo incremento de la violencia, de la extorsión, de las actividades mafiosas y de los secuestros (favorecidos por la facilidad para conseguir armas) en la UE y en los países candidatos.

Incluso dentro de la actual Unión Europea, a los grupos de delincuentes organizados se les presentan oportunidades para sacar provecho de otros tipos de inestabilidad y cambios. Tomemos, por ejemplo, la proyectada introducción de la moneda única en la mayor parte de los países de la Unión Europea en el 2002. Los problemas logísticos que causarán, tanto a la gente como a las autoridades, la retirada de la circulación de las monedas existentes en el mercado y el proceso de substitución serán una gran oportunidad para la delincuencia organizada. Suponemos que dichos grupos se van a aprovechar de la confusión y de la oportunidad única que se les presenta para realizar operaciones de falsificación a gran escala, blanqueo de dinero y atracos a mano armada. Y esta amenaza no se circunscribe a los Estados Miembros de la UE, sino que será similar y tendrá consecuencias directas en la mayoría, si no en todos, de los países candidatos en los que ahora la moneda oficial es el DM, el FF, o la Lira italiana, y en los que en el futuro lo será el Euro.

157

La potencial amenaza de los cibercrimitos dirigidos por grupos de delincuentes organizados crea una nueva dimensión en la actuación de los organismos encargados de imponer el cumplimiento de la ley. Además de la guerra informática, se podrían incluir entre los cibercrimitos: el robo de servicios informáticos; el intercambio de información con fines delictivos; la denegación de acceso (por ejemplo, el ataque contra Yahoo); la ciberextorsión, el uso de Internet contra entidades bancarias.

Se calcula que el comercio electrónico vía Internet se incrementará aproximadamente en un 200 por ciento al año, con transacciones globales por valor de unos £30 billones anuales. Por lo tanto, hay muchas probabilidades de que los delincuentes se sientan atraídos por la posibilidad de obtener beneficios. El reto para los responsables políticos, policiales y judiciales y para las organizaciones empresariales es reconocer qué "fisuras" del comercio electrónico intentarán explotar los delincuentes. Existe la opción de anticiparse al peligro en lugar de que sean las actividades de los delincuentes las que nos guíen.

Los delincuentes utilizan cada vez más los ordenadores e Internet para extender su ámbito de actuación, por ejemplo, la pornografía infantil y la pedofilia. Las recetas para elaborar drogas ilícitas están a disposición de cualquiera (aunque probablemente los grupos de delincuentes organizados que se dedican a elaborar drogas sintéticas preferirían que no fuera así).

LA RESPUESTA EUROPEA

La respuesta de los organismos encargados de imponer el cumplimiento de la ley a esta creciente amenaza ha sido relativamente débil en el pasado, debido especialmente a los importantes obstáculos que hemos encontrado en el camino. De hecho, el problema más importante al que tienen que enfrentarse para luchar de forma eficaz contra la DO transnacional es el de las limitaciones jurisdiccionales. La delincuencia, que por definición no tiene fronteras, no puede ser combatida con eficacia por organismos cuyo alcance sigue estando circunscrito a sus fronteras nacionales.

Pero, por motivos políticos, legales o prácticos, la comunidad responsable de imponer el cumplimiento de la ley simplemente no dispone de la misma libertad de movimientos ni de cambios que se le ofrece al delincuente internacional, haciendo que sea difícil seguir el ritmo a lo que es una amenaza en constante evolución. Leyes diferentes en los 15, que pronto serán 27, Estados Miembros de la UE, distintos idiomas y diferentes culturas en la forma de imponer el cumplimiento de la ley, diferentes prioridades políticas y expectativas, e incompatibilidades tecnológicas y de metodología; todo ello juega su papel en la restricción al desarrollo de una respuesta internacional eficaz contra la amenaza.

158

Además, el hecho de que las diferencias culturales entre países dificulta la cooperación eficaz entre organismos encargados de imponer el cumplimiento de la ley parece especialmente desarrollado en Europa. La historia del continente, hasta hace poco, ha sido más la de naciones independientes que persiguen intereses distintos e incompatibles que la de la armonización y la integración.

Por consiguiente, sistemas legales y judiciales marcadamente diferentes se han desarrollado junto a estructuras responsables de imponer el cumplimiento de la ley también distintos. Incluso ahora que los intereses europeos convergen como nunca lo habían hecho antes, los conflictos interculturales y los temores de la población ante la formación de un superestado federal son, con frecuencia, obstáculos para que exista una cooperación más estrecha en una gran variedad de asuntos de la Unión Europea. Para algunos, cualquier pequeño avance es un gran paso hacia adelante. Espero que los países candidatos sean más abiertos y flexibles que algunos de los actuales Estados Miembros.

Pero no deberíamos subestimar la capacidad de Europa para resolver estos problemas y hacer frente a los retos que se le plantean. La Unión Europea ha recorrido un gran camino en un espacio de tiempo relativamente corto, mostrando un profundo deseo de cooperar y un espíritu pionero para que se produzca el cambio y que es compartido por los países implicados. Y el conjunto de habilidades con las que contamos, como son la ingeniería alemana, la planificación británica, la creatividad gala y el coraje español, tampoco es desdeñable. Cualquier sociedad multicultural es rica en recursos e ideas y Europa no es una excepción. El pensamiento creativo y el liderazgo mundial en las innovaciones, que han caracterizado a

tanta historia europea, son también rasgos de la Unión Europea presente y lo serán de la futura.

Este es concretamente el caso de la comunidad responsable de imponer el cumplimiento de la ley, en cuyas investigaciones, cuando son complejas y afectan a varios países, se pone de manifiesto el sentido que tiene la unidad, señalando el camino a seguir para alcanzar en el futuro un nivel de cooperación internacional inigualable en el mundo.

La Unión Europea está desarrollando una acción de respuesta para que los organismos encargados de imponer el cumplimiento de la ley actúen de forma clara y en común a la hora de afrontar los retos que plantea la nueva situación política, económica y social en el mundo. Reconoce la fortaleza de la amenaza de la delincuencia organizada a la que nos enfrentamos y se está ocupando de los factores que impiden que la respuesta internacional sea eficaz contra ella. Estamos buscando medidas específicamente diseñadas para estrechar la distancia cualitativa existente entre los recursos de los que dispone la delincuencia organizada y aquellos a disposición de los organismos responsables de imponer el cumplimiento de la ley. Por todos los motivos que ya he mencionado, los avances no son ni tan rápidos ni tan fáciles como nos gustaría. ¡Nadie lo sabe mejor que yo! Todavía no somos lo suficientemente rápidos como para estar al tanto de todos los cambios que se producen en el mundo, y especialmente de aquellos que adoptan los delincuentes. Pero, en términos relativos, creo que estamos haciendo un buen trabajo.

159

El objetivo es crear un clima hostil en Europa para que los delincuentes no cometan delitos ni dirijan la comisión de delitos de un lado a otro de sus fronteras. Nuestros progresos en la consecución de ese objetivo dependen de algunos elementos clave. En primer lugar, necesitamos que haya una mayor armonización entre las leyes de los distintos países. El apego de todos los Estados Miembros al principio de soberanía y a la autoridad exclusiva de sus leyes soberanas significa que no se puede conseguir un marco legal europeo común en un futuro inmediato. Pero esto no es una exigencia forzosamente necesaria. El reconocimiento mutuo por parte de cada Estado Miembro de los procesos judiciales de los demás países y la supervisión judicial de los casos internacionales serían en sí mismos un paso importante hacia delante. Lo mismo podría decirse acerca de la elaboración, en la que ya se está trabajando, de una decisión intergubernamental para establecer Eurojust como Oficina de Coordinación Europea³ de fiscales y magistrados.

Tan importante para nuestros planes de mejorar la respuesta internacional es conseguir que la comunidad apoye de forma colectiva el principio de cooperación entre organismos distintos. Esto significa que todos los investigadores vean lo valioso y lo necesario que es trabajar conjuntamen-

3.- European Liaison Office

te y que estén dispuestos a dar muestras de confianza y a compartir la información. El principio de cooperación requiere la sustitución de un enfoque a corto plazo y corto de miras por una visión compartida de lo que es bueno a largo plazo. Para conseguirlo, necesitamos mecanismos y herramientas que posibiliten que el intercambio de información sea rápido y seguro y medios fiables con los que coordinar y planificar operaciones fronterizas. En buena medida, la voluntad y el compromiso de nuestros investigadores ya están ahí y, por tanto, estamos desarrollando medios institucionales y de otro tipo para apoyar y seguir estimulando dicha voluntad.

Tal vez lo más importante sea proveer del apoyo tecnológico necesario. Ahora estamos en la fase de establecer bases de datos con información inteligente procedente de toda la Unión Europea y de instalar sistemas de telecomunicaciones seguros.

Por último, necesitamos que las estrategias políticas para luchar contra la delincuencia organizada sean comunes a todos los Estados Miembros actuales y futuros —que, en mi opinión, esto sucede cada vez más— y, en particular, instituciones comunes para hacer frente a la delincuencia organizada a nivel internacional. Ya me he referido anteriormente a Eurojust. Hay otras instituciones que juegan un papel destacado como mecanismos de respuesta de la Unión Europea en esta área:

160

- Europol
- OLAF
- EMCDDA
- Grupo Operativo de Jefes de Policía Europeos⁴
- Oficiales de Enlace⁵

ACADEMIA EUROPEA DE POLICÍA⁶

Tomados en su conjunto, estos avances constituyen un intento coordinado y sistemático de luchar contra la amenaza internacional de la delincuencia organizada. Si desarrollamos estas ideas y otras que se vayan planteando en el futuro y aplicamos con eficacia las medidas que estamos aprobando, creemos que podremos conseguir resultados positivos y ayudar a que el entorno de la Unión Europea sea más seguro.

OLAF y EMCDDA no son realmente organismos encargados de imponer el cumplimiento de la ley y, por tanto, no parece que puedan servir como elementos a incluir en un modelo de Policía Europea. Ambos están ubicados en lo que se conoce como el Primer Pilar de la Unión Europea, fuera del ámbito de la cooperación en materia de Justicia y Asuntos Internos.

4.- European Police Chiefs Taskforce

5.- Liaison Officers

6.- European Police Academy

GRUPO OPERATIVO DE JEFES DE POLICÍA

El Grupo Operativo de Jefes de Policía, que se formó en la cumbre de la UE celebrada en Tampere en 1999, inició sus actividades en la Primavera de 2000, bajo la Presidencia portuguesa. Esta institución está constituida por los Directores Generales de las policías nacionales y de las guardias civiles de los Estados Miembros de la UE. En su trabajo, el grupo cuenta con el apoyo de Europol.

El objetivo común es mejorar la cooperación operativa transfronteriza para el mantenimiento de la ley y el orden y en la lucha contra la criminalidad. Los miembros del Grupo Operativo debaten y deciden qué prioridades y actuaciones comunes se deben adoptar en base a los análisis e informes elaborados por Europol.

El programa, los objetivos y la ubicación del Grupo Operativo de Jefes de Policía se volverán a examinar bajo la Presidencia belga. La cooperación con y la integración de los jefes de policía nacionales de los países candidatos tendrá una especial importancia.

Los temas operativos propiamente dichos son la valoración de las medidas de seguridad para el cambio al EURO y las medidas comunes contra la inmigración ilegal organizada y contra el tráfico de seres humanos.

OFICIALES DE ENLACE

161

Casi todos los Estados Miembros de la UE tienen oficiales de enlace en el exterior —dentro y fuera de la Unión Europea— y en organizaciones internacionales. Los Oficiales de Enlace trasladados temporalmente a terceros países desempeñan generalmente misiones nacionales, aunque en parte son también vistos como representantes de la Unión Europea.

En algunos destinos en el exterior, se puede encontrar un gran número de Oficiales de Enlace de Estados Miembros de la UE.

La Unión Europea, y específicamente la Presidencia belga, tiene la intención de organizar y mejorar la cooperación entre los oficiales de enlace de la Unión Europea destinados fuera de la UE, incluidos los agentes de los servicios de inmigración. Se estudiará la posibilidad de acreditarlos como oficiales de enlace para todos los Estados Miembros de la UE, así como para Europol.

ACADEMIA EUROPEA DE POLICÍA

Desde el 1 de enero de 2001 hay una red de la UE de centros de formación de policías nacionales. La red organiza actividades comunes de formación de alto nivel y está intentando coordinar los distintos programas nacionales de formación.

No obstante, los Estados Miembros consideran que la red no es más que un primer paso hacia el establecimiento de una verdadera Academia Euro-

pea de Policía. En paralelo con esta iniciativa, y probablemente para que se incluya en el marco del Primer Pilar, se está trabajando para conseguir la unanimidad política para la creación de una Escuela Europea de Policía⁷ cuyo cometido sea formar a policías y a agentes de aduanas que se ocupan de los controles de las fronteras de los Estados Miembros y de las de los países candidatos.

EUROPOL

Para conseguir resultados positivos en la lucha contra la criminalidad internacional es clave la Oficina de Policía Europea⁸. Establecida de común acuerdo por todos los Jefes de Gobierno de la Unión Europea, Europol es responsable de prestar su colaboración en las investigaciones que en el ámbito europeo llevan a cabo los organismos encargados del cumplimiento de la ley y de mejorar la cooperación entre los 15 Estados Miembros. Con mucho apoyo político e ilusión, que siguen manteniéndose de forma sistemática, Europol ha aumentado considerablemente su tamaño y capacidad desde su fundación, con carácter provisional, en 1994. Hoy es una fuerza impulsora e innovadora que vela por el cumplimiento de las leyes en Europa y es la mayor esperanza de la Unión Europea para conseguir hacer mella, a nivel paneuropeo, en la delincuencia organizada. Los debates públicos sobre Europol dan a menudo la impresión de que se trata de una fuerza policial omnipotente, que almacena millones de datos de los ciudadanos de la UE de forma incontrolada y que puede realizar detenciones en el territorio de los Estados Miembros.

162

A menudo, cuando cierto tipo de delitos se vuelven políticamente delicados en los Estados Miembros, éstos piden una ampliación de las competencias de Europol para que sea ésta la que los haga frente. Después, cuando se pregunta a los gobiernos nacionales qué están haciendo para luchar contra ese tipo de delitos, frecuentemente contestan que ahora es Europol la que tiene las competencias para hacerlos frente y que el problema, por lo tanto, está resuelto. Esto podría ciertamente dar la impresión de que Europol es una fuerza policial omnipotente. ¿Pero cuánto de verdad hay en estas apreciaciones?

Para comprender el papel de Europol es importante conocer las líneas generales de la política de la UE en el ámbito de la justicia y de los asuntos internos. La cooperación policial es una parte esencial de ella. La cooperación policial en la Unión tiene algunas peculiaridades.

En el artículo 29 del Tratado de Amsterdam se establece como una nueva meta de la Unión "proporcionar a sus ciudadanos un alto grado de seguridad en un espacio de libertad, seguridad y justicia".

En el mismo artículo se estipula que eso se lograría previniendo y luchando contra la delincuencia, organizada o de cualquier otro tipo.

7.- European Police College

8.- European Police Office

La cooperación policial es un tema políticamente delicado para todos los Estados Miembros. Esto se comprende atendiendo a razones históricas, legales y políticas y, a veces, incluso psicológicas, y yo puedo entenderlo perfectamente. Esto explica:

- por qué por ahora las decisiones en esta área sólo se pueden tomar por unanimidad,
- por qué, además de la Comisión, cada Estado Miembro está legitimado para presentar propuestas legislativas,
- por qué el papel que juega el Parlamento Europeo es tan modesto (es consultado antes de adoptar cualquier medida relativa a la cooperación policial y puede dar su opinión) y,
- por qué Europol se financia con las contribuciones de los Estados Miembros, sin control del Parlamento Europeo.

En el mandato original de Europol, en 1994, se dieron instrucciones a ésta para que colaborara en la lucha contra los delitos relacionados con drogas y el blanqueo de dinero asociado a ellos. Desde entonces, sus competencias se han ampliado hasta abarcar otras muchas manifestaciones de la delincuencia organizada, incluidas la inmigración ilegal organizada, el tráfico de vehículos robados, la falsificación de moneda y de otros medios de pago y el terrorismo. Es probable que, en los próximos años, se sigan ampliando dichas competencias en la medida en que las capacidades de Europol sigan aumentando. En tanto en cuanto la organización busque ir a la par con la naturaleza cambiante de todos los peligros que nos amenazan, la ciberdelincuencia puede que sea una de las próximas áreas a incluir en el mandato. En la actualidad se está estudiando también incluir la lucha contra los delitos medioambientales y contra las estafas internacionales.

Europol goza de personalidad jurídica formal desde julio de 1999, fecha en la que entró en vigor el Convenio de Europol. En el Convenio se establece que el papel de Europol es colaborar en las operaciones que llevan a cabo los organismos encargados de velar por el cumplimiento de la ley. No tiene poderes ejecutivos y no es el FBI europeo —¡he perdido la cuenta de las veces que me he visto en la necesidad de decir esto! En vez de eso, funciona como un servicio de información cuya función principal es facilitar y prestar apoyo en las operaciones entre países de la UE. Esto se realiza principalmente a través de la recopilación, el desarrollo y el intercambio de información. Y recurre a la experiencia de un gran número de personas, que cada vez es mayor, que trabaja para Europol —actualmente unas 250—, entre las que hay agentes de los organismos encargados de velar por el cumplimiento de la ley y otro tipo de funcionarios públicos de la policía, de los servicios de aduanas y de otros organismos procedentes de los 15 Estados Miembros. Entre todos hacen que Europol sea el único centro europeo de inteligencia criminal.

INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN

La información es clave para que la actuación policial consiga resultados positivos en la lucha contra la delincuencia organizada, y es el alma de Europol. Europol recopila, a nivel paneuropeo, información inteligente y otro tipo de datos procedentes de una gran variedad de fuentes, y los utiliza para desarrollar un sistema de información especializada y para aportar información en las investigaciones que llevan a cabo los organismos encargados de imponer el cumplimiento de la ley. Europol facilita además el intercambio efectivo y seguro de dicha información. Los Estados Miembros y sus distintos organismos encargados de imponer el cumplimiento de la ley tienen sus propios oficiales de enlace en Europol. En total hay más de 40 oficiales de enlace procedentes de los 15 Estados Miembros y, entre todos, tienen acceso a los principales índices y bases de datos de la Unión Europea, así como a un gran número de archivos administrativos y registros mercantiles. Los organismos encargados de imponer el cumplimiento de la ley utilizan cada vez más esta capacidad única que les proporciona medios para poder cubrir sus principales necesidades operativas en investigaciones que afectan a más de un Estado Miembro. Además, las bases de datos y los medios analíticos de los que dispone Europol añaden valor a ese intercambio; facilitando una búsqueda global por nombres y por otro tipo de datos, y ofreciendo un sistema centralizado que permite analizar información de los distintos Estados miembros involucrados.

164

Europol se encarga del mantenimiento de este servicio las veinticuatro horas del día y lo maneja con los máximos niveles de seguridad y confidencialidad, atrayendo, de ese modo, la confianza y fiabilidad de los investigadores de los Estados Miembros. El servicio sirve, además, para tender un puente cultural y lingüístico entre los muchos y diferentes organismos que existen en la Unión. Europol colabora en más de 2.000 investigaciones al año, muchas de ellas se refieren a casos importantes de drogas y de otro tipo de mercancías ilegales con las que se trafica en varios países. A menudo, la ayuda que se presta es de carácter proactivo, por lo que, a partir de los resultados del análisis u otro tipo de trabajo realizado por Europol, se ha señalado la posibilidad de que dos o más Estados Miembros inicien simultáneamente o de forma conjunta las investigaciones.

ANÁLISIS

Sirviéndose de la posición única que ocupa dentro de la Unión Europea, la Unidad de Análisis de Europol intenta dar una visión paneuropea de la delincuencia organizada, concretamente utilizando sus capacidades y recursos para prestar su colaboración en las operaciones entre distintos Estados Miembros. Como ya lo he descrito anteriormente, los analistas trabajan estrechamente con los Oficiales de Enlace de Europol en la recopilación y desarrollo de la información y en la utilización de ésta para dichas operaciones. El potencial de la unidad es considerable. Está muy bien dotada, con analistas experimentados procedentes de los Estados Miembros, que están muy bien formados y que tienen acceso a las mejores herramientas analíticas disponibles, incluido un sistema de análisis IT, diseñado especialmente para ellos y que utiliza la tecnología más avanzada y es la envidia de muchos en este campo. Los niveles de seguridad también son altos.

Además, estamos creando una base de datos de actividades delictivas y sospechosos que será la única de este tipo en Europa y que podrá ser utilizada por los 15 Estados Miembros.

El trabajo analítico se realiza frecuentemente en áreas identificadas por los Estados Miembros como operativas o estratégicas, centrándose en áreas concretas de la delincuencia o en investigaciones específicas. No obstante, Europol jugará un papel cada vez mayor en el futuro y una de las funciones que tendrá, según prevén los ministros europeos, será la de tomar la iniciativa a la hora de identificar qué proyectos de análisis se deberán poner en marcha. Europol está muy bien preparada para hacer frente a tales preocupaciones estratégicas. La situación de Europol como puerta de cooperación entre los distintos países y las capacidades y recursos de los que dispone le permite dar las opiniones más acertadas en cuanto a las tendencias de la delincuencia organizada. Estas opiniones son difundidas de muy diversas formas, entre ellas, por ejemplo, mediante la elaboración de un informe anual sobre la delincuencia organizada en la Unión Europea⁹. El trabajo de Europol en esta área le permite, a su vez, asesorar a los gobiernos, a los legisladores y a los jefes de los organismos encargados de imponer el cumplimiento de la ley sobre qué prácticas y políticas debería seguir la Unión Europea para contraatacar las tendencias observadas. Sin duda, esta es una de las funciones clave de Europol y que yo creo que se irá desarrollando en los próximos años.

165

ESPECIALIZACIÓN

Otra tarea clave de Europol es la de suministrar productos y servicios especializados.

Los expertos del Departamento para la Delincuencia Organizada¹⁰ toman parte activa en todos los ámbitos delictivos en los que tienen competencias. Ayudan a identificar necesidades y proyectos operativos de los organismos encargados de imponer el cumplimiento de la ley, participan en la decisiones internacionales y políticas, coordinan y apoyan acciones específicas de los citados organismos e investigaciones de delitos que ellos llevan a cabo, ofrecen sus conocimientos especializados para apoyar los esfuerzos realizados por los citados organismos de los Estados Miembros e imparten formación.

En su trabajo, los oficiales de enlace, los analistas y los expertos son pro-activos, esto es, mantienen conversaciones sobre las investigaciones en curso con los agentes encargados de las mismas.

Otra característica importante es su enfoque interdisciplinar. La Policía, la Gendarmería, la policía de fronteras, los servicios de aduanas y eventualmente los inspectores de Hacienda; todos ellos contribuyen, con su información, sus métodos y su potencial legal y técnico al proceso.

9.- European Union Organised Crime Report

10.- Organised Crime Department

EL FUTURO DE EUROPOL

Ahora me gustaría hablar del futuro de Europol a corto y a medio plazo. Concretamente, voy a encuadrar mis comentarios en el contexto de lo que he dicho anteriormente acerca de la respuesta general de la Unión Europea en este campo.

Nuestros líderes políticos ven un futuro brillante para Europol y esperan mucho de la organización. Aún habiendo dado a Europol un número importante de responsabilidades cuando se creó, el Consejo de Ministros de la Unión Europea acordó ampliarlas en una de las reuniones de la cumbre de Finlandia de 1999. En dicha ampliación se estableció como prioridad mejorar la capacidad de Europol para provocar un impacto operativo frente al problema de la delincuencia organizada. A Europol no se le han dado competencias para dirigir operaciones de vigilancia a lo largo de la Unión Europea o para dirigir operaciones conflictivas importantes de la noche a la mañana. Pero la tendencia es a fortalecer la posición y las capacidades de Europol como agencia de inteligencia y darle más competencias para que actúe como una agencia centralizada y de coordinación y centro del conjunto de organismos encargados de imponer el cumplimiento de la ley en la Unión Europea.

166

Las decisiones intergubernamentales tomadas en Finlandia, elaboradas en base a algunos aspectos del Tratado de Amsterdam, prevén:

- el envío temporal de personal de Europol a los Estados Miembros para que asesoren a las autoridades nacionales en las investigaciones que lleven a cabo;
- que Europol inicie y coordine las investigaciones;
- el establecimiento, en colaboración con Europol, de equipos conjuntos de investigación entre Estados Miembros;
- el establecimiento de Equipos Operativos de Jefes de Policía a los que se ha hecho referencia anteriormente, los cuales, en estrecha colaboración con Europol, definirán prioridades estratégicas y operativas.

Europol está preparada para tener más peso en los asuntos prioritarios de los organismos encargados de imponer el cumplimiento de la ley y para lograr forjar una cooperación efectiva entre los Estados Miembros. Además, tendrá que colaborar de forma destacada en ciertas áreas, como por ejemplo en lo relacionado con la falsificación del Euro. Europol será el organismo que dirigirá la recopilación de información de todo lo relativo a las actividades delictivas en torno al Euro y la principal herramienta con la que cuenta la Unión Europea para proteger dicha moneda de las acciones delictivas.

Una cuestión fundamental para el futuro de Europol —y para los intentos de la Unión Europea de conseguir mejorar la colaboración interna—

cional- es la idea de los equipos conjuntos de investigación. Dando un paso hacia delante en el actual principio de cooperación multiinstitucional, se deberían crear equipos formados por personas de diferentes Estados Miembros. Europol ya está trabajando para que esto sea una realidad, obteniendo importantes resultados, en concreto en el último año, y es probable que siga ejerciendo su influencia en este sentido en los próximos años. Yo veo a Europol capaz de determinar en qué casos hay que realizar investigaciones conjuntas, de ser el principal instrumento en la formación de equipos conjuntos y de desempeñar un papel fundamental a la hora de prestar su apoyo en las investigaciones conjuntas.

Los equipos conjuntos internacionales podrían establecerse y tener su sede en Europol, donde se pueden garantizar servicios técnicos y de apoyo en un medio seguro y altamente especializado. La responsabilidad legal y política del trabajo que realicen estos grupos operativos recaerá en los Estados Miembros y estarán bajo su control soberano mientras operen en sus territorios. Pero, con el acuerdo de todas las partes, Europol asumiría habitualmente el liderazgo y su personal trabajaría en estrecha colaboración con el de los Estados Miembros. Este es el futuro de una Europa integrada y que trata de resolver el problema de la delincuencia organizada.

El hecho de que en el Convenio las tareas asignadas a Europol se limiten básicamente al análisis de la delincuencia, al intercambio de información y a la coordinación muestra que Europol tiene limitadas sus funciones si se compara con el amplio abanico de funciones que se confían a las fuerzas policiales de los Estados Miembros.

167

Europol no tiene poder ejecutivo: no está autorizada a realizar escuchas telefónicas ni registros domiciliarios ni detenciones, ni otro tipo de medidas policiales que con frecuencia vulneran los derechos fundamentales de los ciudadanos y que, por tanto, aparte de exigir que se lleven a cabo conforme a las disposiciones legales oportunas, tienen que llevarse a cabo bajo la supervisión de un fiscal o de alguna otra autoridad democráticamente competente.

Por lo tanto, no sorprende que, por el momento y a nivel de la UE, no se ejerza ningún control judicial sobre Europol. Sencillamente, hasta ahora no ha sido necesario.

He dicho "por el momento". Ya que las cosas podrían cambiar en el futuro. Habrán oído seguramente las ideas expuestas por el Canciller alemán, Sr. Schröder, en las que planteaba muy recientemente transformar Europol en una Fuerza Policial europea operativa con poderes ejecutivos similares a los del "Bundeskriminalamt". El reciente discurso del Primer Ministro francés, Jospin, también es interesante en este sentido.

Otra característica clave para el futuro inmediato de Europol está relacionada con el mundo exterior. Está claro que Europol no puede funcionar aisladamente de los acontecimientos que están teniendo lugar fuera de la Unión Europea y, habiéndose dado recientemente una específica y for-

mal directiva política en ese sentido, ahora se está dedicando activamente a negociar acuerdos de cooperación con Terceros Países y con otras Organizaciones. Obviamente, se está dando prioridad a los Estados que se van a adherir a la Unión Europea, los cuales pueden ser muy pronto miembros de Europol por derecho propio, y de Interpol. A falta de un acuerdo formal, nuestra cooperación con Interpol no ha sido tan buena como a mí me hubiera gustado que fuera. Los principios de cooperación multiinstitucional son de aplicación a esas dos organizaciones al menos en la misma medida en que lo son a otros niveles, por no decir más, debido a la posibilidad existente de que se dupliquen esfuerzos. Espero firmar pronto el acuerdo con Interpol y llegar a un consenso en una gran variedad de áreas de trabajo importantes con Jesús Espigares Mira, el Presidente de IKPO-Interpol, y con Ron Noble, el nuevo Secretario-General. Espero, además, y cuanto antes mejor, firmar acuerdos con otros muchos países no europeos.

CONCLUSIÓN

Europa, que se ve frente a la amenaza creciente de la delincuencia organizada, está haciendo esfuerzos para conseguir una mejor integración del trabajo judicial y del que realizan los organismos encargados de imponer el cumplimiento de la ley. Vemos un futuro en el que la única posibilidad que tenemos para reducir la naturaleza y efectos globales de la delincuencia organizada es englobar de forma efectiva los recursos y compartir la carga. Es poco realista esperar que nuestro viaje para conseguir ese objetivo vaya a ser rápido y sencillo. Los problemas políticos, legales y culturales que siguen estando en nuestro camino no son insustanciales.

Pero la Unión Europea ya tiene previsto cuál va a ser su futuro en esta área y lo está persiguiendo con vigor y espíritu innovador. Creo que juntos estamos haciendo que las cosas funcionen y sirviendo de modelo para el resto del mundo.

A la vanguardia de estas iniciativas están instituciones como Europol. Los gobiernos han creado Europol para que sus esperanzas y expectativas de mejorar y hacer que la cooperación internacional sea más eficaz sea en el futuro una realidad. Es un cometido que supone un reto y que hace que sea difícil controlar nuestros avances y el trabajo realizado. Pero nosotros creemos, además, que estamos abriendo un nuevo campo en la Unión Europea y poniendo los cimientos para lo que debería ser un futuro más seguro para nuestros ciudadanos. En nuestro trabajo nos estamos moviendo con la esperanza de lograr ese gran premio, sacando energía y consuelo de ello y del excepcionalmente alto apoyo político que se está dando a nuestra organización.

No subestimo los retos a los que tenemos que enfrentarnos en la Unión Europea y, en concreto, en Europol. Tenemos puesta la mira muy alta y puede que no logremos resultados positivos en todas las ambiciosas iniciativas que estamos desarrollando. Pero tengo plena confianza en que en el futuro la lucha contra la delincuencia organizada se hará de forma conjunta por todos los europeos.

POLICÍAS EN MISIONES DE PAZ

Ángel de Miguel Bartolomé
Comisario del Cuerpo Nacional de Policía
Jefe del Servicio de Cooperación Internacional
España

En estos momentos, hablar de operaciones de paz o de gestión internacional de crisis obliga a hacer referencia a la crisis de los Balcanes y, sobre todo, a la situación en Kosovo.

Kosovo supondrá, sin duda, un antes y un después en las denominadas "Operaciones Internacionales de Paz". La situación a la que se han enfrentado las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias internacionales en ese pequeño territorio, es tan extraordinaria y singular que ha obligado a replantearse algunos aspectos importantes de la filosofía, organización, planificación, prevención y ejecución de operaciones de crisis que afecten al mantenimiento de la Paz.

Situándonos en los momentos posteriores a la intervención de la OTAN, tras el repliegue de las tropas yugoslavas, el territorio era un espacio dominado por el odio interétnico. Sin leyes que aplicar, puesto que el pueblo albano-kosovar rechazaba un sistema legal que consideraba opresor. Sin administración pública, porque habían sido asesinados o habían huido los funcionarios serbios que ocupaban las instituciones. Sin un sistema judicial, por las mismas razones. Sin registros públicos, incendiados o asaltados vandálicamente. Con las industrias, negocios y propiedades de los considerados "opresores" expropiadas por vía de hecho, saqueadas o destruidas. Sin apenas colegios e instituciones docentes. Con las infraestructuras seriamente dañadas por la guerra. Las venganzas sangrientas eran el modo normal de resolver antiguas rencillas.

El Secretario General de la ONU, en uno de sus informes al Consejo de Seguridad, describía la situación diciendo: "Cuando la UNMIK llegó a Kosovo reinaba el caos, la ruina económica, la destrucción, la anarquía y el espíritu de represalia, y muchas partes de la provincia habían quedado casi despobladas".

Fue preciso, por consiguiente, dar una respuesta urgente sobre la base de la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad, por la que se creó la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK).

Las actuaciones se articularon sobre cuatro pilares, dirigidos por el Representante Especial del Secretario General y el Comité Ejecutivo integrado por sus adjuntos. El Pilar de la Administración Pública, a cargo de la ONU, asumió la labor de desarrollar una administración provisional, publicando los reglamentos imprescindibles para su puesta en funcionamiento. Del Pilar de la Reconstrucción se encargó de liderarlo la Unión Europea, reconstruyendo las infraestructuras básicas. El Pilar Institucional fue asumido por la OSCE, que asesoró y coordinó la celebración de las elecciones municipales y la puesta en marcha de la Academia de Policía de Kosovo (donde el Cuerpo Nacional de Policía tiene destacados dos profesores). Finalmente, el ACNUR lideró el Pilar Humanitario (integrado en el de la Administración en julio de 2000).

La extraordinaria e imprevista situación provocó la reacción de la comunidad internacional para crear las condiciones que, de un modo más eficaz, permitan prevenir y actuar ante situaciones semejantes.

172

El informe elaborado por el Grupo sobre Operaciones de Paz de Naciones Unidas, conocido como "Informe Brahimi", entregado al Secretario General en Agosto de 2000, analizó de forma crítica todo lo relacionado con las operaciones de Paz de Naciones Unidas, las capacidades, debilidades, necesidades, retos, recursos, estructuras, etc.

De sus recomendaciones, en lo que afecta a la Policía Civil, destacaré los aspectos más importantes, a mi juicio:

- Necesidad de un cambio de filosofía en el empleo de la policía civil, a fin de contribuir al fortalecimiento del imperio de la ley, por encima de la mera "monitorización". Se trata de dotarse de mayores funciones ejecutivas, armados y en disposición de ejercer su autoridad sobre la base de una normativa adecuada, con capacidad investigadora y ejecutiva.
- Conveniencia de evaluar la viabilidad de crear un código penal internacional, para ser utilizado mientras se restablece el estado de derecho local y las capacidades locales para hacer cumplir la ley.
- Se alienta a los estados para establecer "listas" de policías, convenientemente formados, para poder realizar despliegues rápidos.
- Se recomienda a los estados para que creen asociaciones regionales, unificando esfuerzos y criterios en el despliegue de policía civil.
- Se anima a crear equipos multidisciplinares, integrados por especialistas jurídicos, en derechos humanos, en planificación y gestión de servicios públicos, junto a la propia policía civil.

- Se insta a que la formación de los componentes de una misión sea previa y homogénea.

Por su parte, la “Carta de Seguridad Europea”, aprobada por los Jefes de Estado o Gobierno de los países que integran la OSCE en la Reunión de Estambul, de 18 de noviembre de 1999, al tiempo que reafirma la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en el mantenimiento de la Paz, de conformidad con la Carta Constitutiva, reconoce la importancia de ampliar sus capacidades para la advertencia y prevención de conflictos, la gestión de crisis y la rehabilitación postconflicto. Al propio tiempo expresa el compromiso de crear unos Equipos Multidisciplinarios de Expertos Civiles de Despliegue Rápido que cubran un amplio espectro incluyendo el servicio de policía, los derechos humanos, elecciones, estado de derecho y democratización.

En la Unión Europea, desde el Consejo Europeo de Colonia se fueron diseñando las bases para la creación de un sistema propio de prevención de conflictos y gestión de crisis, que abarcara las operaciones que el Tratado de la Unión Europea define como “Misiones Petersberg”.

Bajo presidencia portuguesa, el 22/05/2000 se creó el “Comité para aspectos civiles de gestión de crisis” (CIVCOM), con las misiones de asesorar al Comité Político y de Seguridad y al Secretario General/Alto Representante del Consejo de la Unión Europea y de coordinar las capacidades de los estados miembros. El Consejo de Feira estableció cuatro sectores prioritarios de capacidades civiles de gestión de crisis: la Policía, el fortalecimiento del Estado de Derecho, el fortalecimiento de la Administración Civil y la Protección Civil. También se fijó el objetivo de lograr que antes del año 2003 la Unión Europea disponga de 5000 policías preparados para intervenir en situaciones de crisis, de los que 1000 deberán poder ser desplegados en menos de 30 días.

Durante la Presidencia de Francia, el CIVCOM definió dos conceptos genéricos de misiones internacionales de policía: el reforzamiento de las fuerzas de policía locales y la sustitución de éstas. Además instó a la siguiente Presidencia a desarrollar un órgano de planificación y dirección de operaciones de policía y la elaboración de un catálogo de contribuciones voluntarias.

Durante la presidencia sueca se desarrolló una matriz para que los Estados miembros indicaran las capacidades, funciones y tareas policiales que estaban dispuestos a cubrir, promoviendo una reunión de Directores de Policía, que se desarrolló el 10 de mayo último, donde se hicieron públicos tales compromisos.

El “Grupo de Trabajo de Cooperación Policial” recibió el mandato de establecer los criterios de selección, equipamiento y formación del contingente policial, que quedaron fijados en el Documento Enfopol-1. Además se acordó que los cursos de capacitación fueran de contenido homogéneo, impartándose, en un principio, en los distintos centros de formación

nacionales, salvo los dirigidos a mandos superiores que se realizarán en la futura Escuela Europea de Policía.

Por parte del Cuerpo Nacional de Policía no hay representación en la Delegación Española que asiste a las reuniones del CIVCOM. No obstante, suelen convocarse reuniones de coordinación en la Secretaría de Estado de Seguridad, a las que he venido asistiendo, manteniendo los criterios siguientes:

- Diferenciación entre “Operaciones de mantenimiento de la paz” y “gestión civil de crisis”. La Unión Europea debe preparar una “máquina completa”, y no enviar “una tuerca por aquí y otra por allá”.

- Hay que determinar, previamente, las necesidades.

- Conviene crear adecuados mecanismos de evaluación sobre la realidad a la que hay que hacer frente.

- El sistema de formación, previo y unificado para todos los integrantes del contingente europeo, debe estar orientado al trabajo en un entorno internacional, (otros policías, otras leyes, otros tipos de delitos, conocimiento de las organizaciones con las que se va a compartir actuación, sistema de comunicaciones, etc).

174

- Debe procurarse que los policías reciban amplias nociones de la lengua local, además de la oficial de la misión.

- Deben evaluarse las necesidades de especialistas en todo momento (no es igual al principio, que durante la mitad o al final de la misión).

- Se deben preparar a los mandos más que a los policías de categorías inferiores, al contrario de lo que ocurre actualmente. Es un error pensar que los directivos no precisan formación.

- Deben impartirse algunos conocimientos sobre otras organizaciones concurrentes en una misión (OTAN, OSCE, ONU, ACNUR, PAM, etc.).

- El equipamiento debe ser adecuado y proporcional al uso de la fuerza.

- Los contingentes policiales no deben estar subordinados al mando militar, sino en coordinación y cooperación con él y a las órdenes de un Jefe de Policía que reciba instrucciones sólo del responsable político de gestión de crisis.

España ha sumido el compromiso de aportar 500 hombres (policías y guardias civiles) al contingente europeo, de los cuales, unos 300 podrían ser desplegados en un plazo de tiempo inferior a 30 días, siempre que se solucionen algunos problemas logísticos, tales como el transporte y alojamiento. El Cuerpo Nacional de Policía aportará 187 miembros y el resto la Guardia Civil.

Hay tres funciones para las que el Cuerpo Nacional de Policía ha decidido no aportar personal: tráfico, control y vigilancia de transportes; escolta de personas; y traductores e intérpretes. Sin embargo, ha ofrecido personal especializado en otras funciones no previstas: instructores de tiro; seguridad de edificios e instalaciones; y formación de formadores. Por su parte, la Guardia Civil decidió no enviar traductores e intérpretes, mientras que ofreció, adicionalmente, personal especializado en medio ambiente, policía marítima y especialistas en control de armas y explosivos.

Con ocasión de la próxima Presidencia española de la Unión Europea hice una propuesta, que espero sea presentada y defendida por la presidencia del grupo de trabajo correspondiente, consistente en fijar como uno de nuestros objetivos el lograr que el contingente policial europeo de gestión civil de crisis actúe con una uniforme único, bajo bandera de la U.E., que se portaría como distintivo de brazalete o similar, distinguiéndose la nacionalidad por otro distintivo, de diseño similar, en el otro brazo con la bandera del Estado concreto. Se usarían también las divisas propias de las diferentes categorías nacionales.

Para el Cuerpo Nacional de Policía, la experiencia de Kosovo ha puesto de relieve, principalmente, tres problemas que no se habían dado en otras misiones o lo habían sido en menor grado:

- Las dificultades para dar una respuesta inmediata enviando a zonas en conflicto un contingente numeroso. Preparar ese contingente requiere tiempo pues el Cuerpo Nacional de Policía está dimensionado, como la mayoría de los cuerpos policiales de muchos otros estados, para cubrir mínimamente las necesidades de seguridad interior, existiendo en algunas plantillas graves carencias de personal.
- Dificultades para mantener el mismo número de policías en una misión durante mucho tiempo (se dice que la Misión de Kosovo puede durar no menos de 10 años).
- Diferente sistema de organización y disciplina.

No obstante, debo decir que, en mi opinión, nuestros policías están haciendo un buen trabajo en UNMIK, al igual que lo hicieron en anteriores Misiones de Paz. Hemos procurado aportar calidad más que cantidad - policías especializados en investigación criminal, fronteras, control de masas, formación, policía de proximidad, policía científica, etc -. Al propio tiempo, esas actuaciones internacionales han influido muy positivamente en ellos, al estar integrados en equipos de muy diversa procedencia y formación y, en muchos casos, verse obligados a dirigirlos en circunstancias tan difíciles.

En cuanto a la formación específica de nuestros hombres, desde la Subdirección Operativa, en colaboración con la División de Formación y Perfeccionamiento, hemos diseñado unos cursos muy completos, con una duración de 45 días el programado para las Escalas Superior y Ejecutiva, y

de 30 el de las Escalas de Subinspección y Básica. Entre otras, se imparten las siguientes materias: un gran bloque sobre Derechos Humanos e instituciones internacionales, atención a minorías, dominio de la tensión, técnicas de negociación, actuaciones preventivas ante diversas situaciones, primeros auxilios, topografía, orientación mediante brújula y GPS, conducción y mecánica de vehículos todo terreno, actuación ante campos de minas, aplicaciones informáticas, atención a mujeres y menores, etc.. Un treinta por ciento de las clases se desarrollan en inglés.

Deseo finalizar rindiendo homenaje a los tres miembros del contingente policial español de UNMIK, fallecidos el 12 de noviembre de 1999 en accidente ocurrido en los montes de Mitrovica cuando viajaban en un avión fletado por el Programa Mundial de Alimentos.

LA POLICÍA CIVIL EN LA GESTIÓN DE CRISIS

José Carlos Baeza López
Inspector Jefe del Cuerpo Nacional de Policía
Jefe de Sección en la Comisaría General
de Seguridad Ciudadana
España

INTRODUCCIÓN

177

Uno de los tres grandes aspectos que van a marcar la proyección exterior de España en los próximos años es, el de asumir nuevos compromisos en materia de seguridad y defensa, además de la política de inmigración y la cooperación al desarrollo. Por otra parte, uno de los parámetros más importantes para medir la credibilidad y responsabilidad internacional de un país, es su capacidad para contribuir a la seguridad colectiva y a la pacificación de los conflictos internacionales¹.

Dentro de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), además de una mejora en las capacidades y la operatividad de las Fuerzas Armadas, es necesario añadir una serie de capacidades en relación con los aspectos civiles de las misiones internacionales y que se facilite un rápido despliegue de medios adecuado para cada caso.

El objetivo es dar una respuesta autónoma por parte de la Unión Europea y proyectar su independencia política y económica, mediante la articulación de un mecanismo de gestión de crisis, para coordinar medios y recursos civiles paralelamente a los militares. Esta interrelación cívico-militar precisa del desarrollo de unos sistemas de cooperación entre todos sus componentes: policial, militar, judicial, administrativo...

1.- Josep Piqué, Nuevas fronteras de la política exterior de España. Política Exterior, Núm. 79 Vol. XV Enero/febrero 2001.

Podemos definir una crisis como una situación de tensión o de alteración del equilibrio o normalidad existente, que pueda suponer una amenaza grave en el ámbito de la seguridad interna o internacional y que, exige para su solución la adopción de medidas urgentes de todo tipo. La adecuada adopción de éstas medidas (políticas, diplomáticas, económicas, militares,...) constituye la gestión de crisis.

La gestión exige la existencia de un sistema, unos procedimientos y una planificación previa, suficiente para dar una respuesta ágil, oportuna y acertada para la puesta en marcha de operaciones de proyección exterior ante situaciones imprevistas o sobrevenidas.

Hasta ahora, la participación de las fuerzas de seguridad de los diferentes países ha sido contribuir a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMPs) con pequeños contingentes de policías a título individual, en calidad de observadores, formadores o asesores. De esta manera, se han formado fuerzas de policía civil heterogéneas, carentes de una doctrina común o cualquier otro procedimiento de integración y normalización, con unas grandes diferencias formativas, donde el criterio de selección ha sido sobre la base del conocimiento del idioma de la misión, ignorando en la asignación de puestos de trabajo la preparación, conocimientos y experiencia profesional.

178 Los nuevos mandatos internacionales ahora pasan por lograr un entorno adecuado de seguridad pública, mediante el mantenimiento de la ley y el orden, contando con la participación de una policía internacional con poder ejecutivo.

Esta nueva modalidad de participación como unidad especial de seguridad pública uniformada, o las llamadas fuerzas robustas de policía, no se había planteado hasta ahora. El hecho de enviar una unidad orgánica y estructurada no había sido tenido en consideración, seguramente porque cada estado dimensiona sus efectivos policiales para atender prioritariamente a los problemas de seguridad interna y lucha contra la criminalidad que, en determinados aspectos, si pasa por integrarse y colaborar con organismos policiales internacionales como EUROPOL o INTERPOL. Al carecer las policías de proyección exterior, suplían sus posibles misiones unas fuerzas armadas que si están preparadas y dotadas para intervenir en el exterior, pero no para realizar misiones policiales.

SITUACIÓN ACTUAL

La prioridad de la PESD actualmente es la de reforzar las capacidades de la Unión Europea, militares y civiles. Para ello, los quince se han fijado unos objetivos globales de capacidades para el año 2003².

Por un lado, en cuanto a capacidades militares, se ha de disponer de una Fuerza de Acción Rápida de 60.000 efectivos, con los medios y apoyos necesarios para poder desplegarse en un plazo máximo de 60 días y ser capaz de mantenerse sobre el terreno durante, al menos, un año. Las características básicas para intervenir en los distintos escenarios específicos de gestión de crisis, están definidas. España aporta el 10% del contingente, con 6.000 profesionales.

En lo referente a las capacidades civiles, se han fijado como objetivo para el mismo año 2003, ser capaces de desplegar hasta 5.000 agentes de policía en misiones internacionales de prevención de conflictos y de gestión de crisis. Con capacidad de despliegue rápido para el asesoramiento, formación, control y policía ejecutiva de hasta 1.000 del total, que deberán encontrarse en la zona a los 30 días de decidirse la intervención. España debe de contribuir también con el 10% del total, unos 500 policías. En cualquier caso, parece que la participación de los países miembros se vincula a los intereses soberanos de cada cual.

Por otra parte, Naciones Unidas también está en fase de revisión de los criterios organizativos y doctrinales, así como los operativos, en el empleo de la policía civil, como así ha quedado expuesto en las propuestas del Grupo Brahimi. Se tiende a dar a las operaciones internacionales un contenido de tipo multidimensional y multifuncional, mediante su desarrollo en diversas fases, con el empleo de componentes militares, policiales y civiles que variarán su intensidad en función de la evolución de la crisis.

179

CARACTERÍSTICAS

Cuando es necesario enviar unidades de cualquier tipo al exterior del territorio nacional, con un número significativo de componentes y con un gran volumen de medios, a larga distancia y para un plazo de tiempo indeterminado es necesario desarrollar una serie de características, que doten a éstos contingentes nacionales de las siguientes capacidades:

1º Capacidad de proyección exterior, asegurando su operatividad y el adecuado apoyo logístico fuera del territorio nacional.

2º Movilidad, proporcionada por sus propios medios, para lo cual han de estar organizadas, equipadas y adiestradas. Deben de desarrollar procedimientos y planes para el uso de transportes de largo alcance.

3º Suficiencia de fuerzas y recursos logísticos para lograr mantenerse en la zona desde el inicio del despliegue hasta que se complete. A esto hay que unir la capacidad de sostenimiento de la unidad policial a larga distancia y durante plazos de tiempo prolongados.

4º Estandarización de principios, conceptos, procedimientos y planes, además de equipos (vehículos, armamento, transmisiones...) que permitan una compatibilidad, interoperabilidad e intercambiabilidad tanto en los niveles de operatividad de recursos y de gestión, para poder operar tanto dentro de un contingente nacional, como con el resto de unidades policiales.

5º Disponibilidad, en cuanto a capacidad para movilizar al personal para conseguir el máximo nivel de adiestramiento, así como plazo de tiempo en el cual la unidad estará lista para cumplir misiones policiales nada mas llegar a la zona.

6º Capacidad de autoprotección, para poder repeler posibles agresiones mediante un adecuado equipamiento, adiestramiento y procedimientos operativos.

7º Organización modular, mediante estructuras operativas organizadas sobre la base de Unidades de Intervención Policial, cuyas capacidades son reforzadas y complementadas por unidades de apoyo operativo y unidades de apoyo logístico.

CRITERIOS

La constitución de éstas unidades orgánicas de policía uniformada de seguridad pública, deben de responder a los siguientes criterios:

- Basadas en las estructuras orgánicas ya existentes, esto es, en los órganos policiales especializados en el área de la seguridad pública, como las Unidades de Intervención Policial. Estas disponen de una gran cohesión interna obtenida por su experiencia en el día a día del servicio operativo, y el adiestramiento en común.
- Unidad de mando. El empleo de éste tipo de unidades hace que la acción de mando sea de la máxima eficacia y facilidad debido a esa cohesión interna.
- El régimen estatutario del personal puede ser el recogido en el Capítulo II del R. D. 1668\1989 de 29 de diciembre para las Unidades de Intervención Policial en cuanto a selección, formación, adscripción, disponibilidad, voluntariedad, destinos, empleo de medios y normas de actuación especiales
- Flexibilidad para adaptarse a todo tipo de situaciones y misiones (art. 17 del Tratado de Amsterdam) con facilidad y economía de medios, asegurando la máxima capacidad operativa.

Las intervenciones de éstas unidades especiales de policía civil tienen que responder a las crisis definidas en el artículo 17 del Tratado de Amsterdam, conocidas como las Misiones Petersberg:

- Misiones humanitarias y de rescate.
- Misiones de mantenimiento de la paz.
- Misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz.

SITUACIONES DE CRISIS

MISIONES HUMANITARIAS Y DE RESCATE

Mediante el desarrollo de misiones de asistencia a la población de países afectados por catástrofes humanitarias de cualquier tipo, incluidas las naturales. Además del deber de socorro a la población, también se hace sentir la fuerza política del Estado como ha sucedido con las intervenciones en Centroamérica con el huracán Mitch, los terremotos de Turquía o El Salvador y las inundaciones de Mozambique, donde se han llevado a cabo operaciones de intervención limitadas, pero muy efectivas a cargo de Unidades civiles y militares.

Son misiones de intervención de corta duración, entre 7 y 30 días, por parte de pequeños contingentes, pero muy especializados y, por lo tanto, con unas reducidas necesidades logísticas.

En este sentido, se ha publicado por el Ministerio de la Presidencia el Real Decreto 1123/2000 de 16 de junio por el que se regula la creación e implantación de las Unidades de Apoyo ante Desastres (UADs) dependientes del Ministerio del Interior. Estas Unidades participarían en misiones en territorio español dentro de los Planes de Apoyo estatales aprobados por el Gobierno y en el exterior, a disposición de los órganos competentes del Ministerio de Asuntos Exteriores y, en su caso, de la Comisión Interministerial para Coordinar Planes de Ayuda Humanitaria en el Exterior, creada por el Real Decreto 810/1999, de 14 de mayo, contribuyendo al mecanismo europeo de gestión no militar de crisis previstos en los acuerdos del Consejo Europeo de Helsinki.

La constitución y desarrollo de dicha UAD sería mediante la correspondiente Orden del Ministerio del Interior cuando afecta a recursos de este Departamento y estaría formada por los profesionales que, por su actividad ordinaria, están específicamente formados, entrenados y equipados para el desempeño de las actividades previstas en el artículo 2º del citado Real Decreto, siendo directamente útiles para la protección de personas y bienes, así como del medio ambiente en situaciones de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe.

Ello no supone la creación de nuevos servicios, sino la adopción de una modalidad organizativa que permita poner ordenadamente a disposición unidades policiales especializadas o de otro tipo ya existentes, para realizar las funciones que estatutariamente le corresponden y principalmente en las siguientes actividades recogidas en el Real Decreto:

- Análisis y valoración de necesidades de intervención y apoyo a gestión de emergencias.
- Búsqueda, salvamento y rescate.
- Valoración de riesgos biológicos, químicos y radiológicos.
- Identificación de víctimas en desastres.
- Apoyo logístico a las intervenciones.

Fundamentalmente estaría formada por personal de las Unidades de la Comisaría General de Seguridad Ciudadana, como son Guías Caninos con perros de rescate, Grupo NBQ para valoración de riesgos, Subsuelo para rescate en espacios confinados etc., con los apoyos necesarios del Servicio Aéreo, Transmisiones, Automoción, etc. En el área de actividad de identificación de víctimas, será la Comisaría General de Policía Científica la que tiene previstos sus propios protocolos mediante la activación del Grupo de Catástrofes.

MISIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Son las operaciones clásicas, normalmente bajo la tutela de Naciones Unidas, en las que no es necesario el uso de la fuerza, ya que se negocian y observan los acuerdos entre las partes. Las funciones básicas serían las de vigilar el cumplimiento del alto el fuego y de los acuerdos firmados con el consentimiento previo de las partes. Despliegues de interposición entre los contendientes y adopción de medidas de confianza sobre la base del diálogo y la mediación.

En el aspecto policial es necesario el control o monitorización de la policía local principalmente para asegurar que cumple sus obligaciones sin ningún tipo de discriminación o abuso contra los derechos humanos. Se desarrollan dichas misiones en función de observador policial sin poder ejecutivo, esto es, desarmados.

182 Las misiones policiales serían según la Sección de Operaciones de la Unidad CIVPOL del DPKO de Naciones Unidas:

1. Controlar, asesorar y tutelar a la policía local.
2. Formación de la policía local.
3. Reforma o reestructuración de la policía local.
4. Creación y establecimiento de nuevos cuerpos policiales.

Normalmente estas actividades serán llevadas a cabo a través de los equipos multinacionales de UN-CIVPOL, dentro de un componente civil con un Comisionado de policía que depende del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas.

La OSCE puede llevar a cabo despliegues de equipos preventivos de manera rápida que puedan facilitar una posterior intervención más amplia. Poco personal sobre el terreno con limitadas necesidades logísticas, con objetivos muy concretos y normalmente encaminados a la conciliación, democratización o velar por el respeto a los derechos humanos. En Kosovo interviene actualmente bajo los auspicios de Naciones Unidas principalmente en la elaboración del censo y organización y preparación de las elecciones en la provincia.

MISIONES EN LAS QUE INTERVENGAN FUERZAS DE COMBATE PARA LA GESTIÓN DE CRISIS, INCLUIDAS LAS MISIONES DE RESTABLECIMIENTO DE LA PAZ

Son operaciones de carácter complejo debido principalmente a conflictos internos con grupos violentos incontrolados, donde no existen partes

identificadas u organizadas. La administración pública apenas existe, predominando el caos organizativo.

Esta situación hace imprescindible el uso de la fuerza y la intervención se caracteriza por ser multifuncional y multidimensional. Son de carácter complejo porque también involucran a un gran número de organizaciones internacionales sobre el terreno. Como ya se ha dicho, la intensidad del empleo de los diferentes componentes militares o civiles variará en función de la evolución de la crisis.

Las fases que se pueden considerar en este tipo de misiones y que se pueden superponer unas a otras, son las siguientes:

Imposición de la paz mediante el empleo de medidas coercitivas y el uso de la fuerza por parte de un contingente militar. La actuación de una policía civil en esta fase sería muy limitada, pudiendo participar en misiones de comprobación de hechos en zonas de tensión o en acciones preparatorias para las sucesivas fases.

Estabilización mediante la aplicación de un código penal provisional, así como normas procesales o penitenciarias. Negociación y acuerdos entre las diferentes partes en conflicto. Desarme con la recogida, control y destrucción de armas, desminado. Despliegue de una policía civil internacional con poder ejecutivo, que se encargue del mantenimiento de la seguridad pública para la aplicación de todas éstas medidas con la posible cobertura de una fuerza militar. Inicio de las acciones tendentes a la formación y supervisión de una policía local.

Consolidación mediante la formación de unos órganos legislativos provisionales, asistencia electoral, verificación de procesos y desarrollo institucional. Repatriación y retorno de refugiados. Despliegue progresivo de la policía local y repliegue de la fuerza militar. Progresivo repliegue policial civil internacional, mientras que se aumenta el asesoramiento y cooperación en materia de administración civil.

Reconstrucción mediante la labor prioritaria de consolidación democrática, fortalecimiento de las instituciones y de la administración pública. Participación de administradores civiles internacionales y desarrollo de programas de desarrollo y cooperación, con el mínimo despliegue internacional, militar y policial.

ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN

En España, el Cuerpo Nacional de Policía cuenta con las Unidades de Intervención Policial como policía civil uniformada, que son las que mejor pueden dar una respuesta eficaz y adecuada en diversas situaciones de crisis, empleada como potente fuerza con capacidad de despliegue rápido y flexible. Comparten los criterios de órgano especializado en el área de actividad policial de la seguridad pública por su carácter selectivo, singular y técnico.

Se definen en el Real Decreto 1668/1989 de 29 de diciembre como órganos móviles de seguridad pública con la misión de actuar en todo el territorio nacional, principalmente en los supuestos de prevención y de peligro inminente o grave de alteración de la seguridad ciudadana.

Estas Unidades se caracterizan por sus misiones específicas, que son las determinantes de sus singularidades de régimen estatutario respecto del resto de Unidades policiales. Gozan de una propia filosofía organizativa, procedimientos y modalidades de ejecución de los servicios para los que son competentes, peculiaridades que aportan un tratamiento singular y técnico en la función policial que desarrollan.

La estructura de una Unidad de Intervención Policial viene regulada en la Orden del Ministerio del Interior de 15 de febrero de 1990. "Estará compuesta por el mando de la Unidad, integrado por la jefatura con una secretaría y un subgrupo de mando y tres grupos operativos compuestos cada uno de ellos por tres subgrupos operativos, cada uno de los cuales tendrá dos equipos operativos".

"Los grupos operativos de estas Unidades podrán aumentarse o, en su caso, disminuirse, en función de la demanda de las necesidades operativas de los servicios policiales."

184

No se trata de organizar de manera arbitraria o caprichosa una determinada Unidad, sino de definirla por criterios exclusivamente técnico operativos. Esto es, la experiencia de los años ha determinado que es lo más adecuado para su empleo táctico policial. Así, el equipo operativo es la unidad básica de empleo y organización, con dotación de medios propios y vehículo para poder cubrir de manera autónoma una amplia gama de servicios.

El subgrupo operativo es la unidad elemental táctica y mínima de empleo en conflictos de orden público, ya que permite fijar posiciones y efectuar movimientos envolventes.

El grupo operativo es la unidad fundamental de organización y empleo de éstas Unidades. Permite acometer servicios con los suficientes apoyos y mantener una reserva para poder dar una continuidad en el tiempo a las acciones operativas en conflictos de orden público.

De la misma manera una Unidad de Intervención tipo está formada por tres grupos operativos porque permite contar, en situación de normalidad, con un grupo operativo disponible las 24 horas, de forma permanente.

La composición orgánica normal de un grupo operativo es con un Inspector, jefe de grupo, tres subinspectores, jefes de subgrupo, siete oficiales jefes de equipo y treinta y nueve policías.

Para misiones internacionales la Unidad tipo debería ser, por lo tanto, la configuración mínima de empleo operativo, fuera de nuestras fronteras. Las carencias operativas en seguridad pública de éste tipo de Unidades hacen

también tener en cuenta la posibilidad de completarla con una unidad de apoyo operativo tipo grupo, formado por diferentes equipos operativos de Guías Caninos, Subsuelo, TEDAX-NBQ, GEO, Transmisiones, Servicio Aéreo o Información. En cualquier caso ha de estar organizada para la misión que tenga que cumplir en cada situación particular, tanto en sus aspectos operativos como en los logísticos.

FUNCIONES LOGÍSTICAS

Dado el carácter multinacional de la policía participante, cada Estado tendría que aportar sus propios medios materiales (vehículos, munición, armamento...), que en general, no son intercambiables ni interoperables. No puede existir, de momento y dada la situación actual, una unidad logística específica de la Unión Europea que apoye al contingente policial, por lo que, al menos inicialmente, cada Unidad o cada Contingente nacional ha de ser autónomo y autosuficiente. Deberá existir, en todo caso, una estrecha relación y cooperación con el resto de las unidades logísticas sobre el terreno para el éxito de la misión.

Independientemente de esta situación de partida, habrá que definir el tipo de apoyo logístico necesario, si es de responsabilidad nacional o se va a encargar la Unión Europea. Normalmente, en las OMPs, es un sistema mixto donde se combina la responsabilidad de cada Estado con la de Naciones Unidas a la hora de facilitar medios. Una vez queden definidas por acuerdo de participación el apoyo logístico internacional, se pueden delimitar las responsabilidades nacionales, adaptándose al tipo de misión y al contingente total a apoyar.

Para que sea efectivo el apoyo logístico al contingente nacional dentro del despliegue multinacional, también ha de ser necesario que las operaciones de los miembros de dicho contingente se realice en una misma área geográfica.

Por otra parte, es necesario planificar adecuadamente los relevos o rotaciones de las Unidades, si como normalmente, se limita la permanencia en el área de operaciones a seis meses, para garantizar que no se produzcan interrupciones en el apoyo.

Al margen de las disposiciones o normas establecidas por las Fuerzas Armadas para el apoyo logístico, será necesario participar en la elaboración de un procedimiento operativo logístico nacional. Se pueden utilizar como referencia las directivas logísticas que tiene establecidas las Naciones Unidas. Así tenemos como orientación su clasificación de recursos para operaciones internacionales:

- Equipos de catering y comedor: congeladores, refrigeradores, mesas de comedor, utensilios...
- Telecomunicaciones.
- Material eléctrico.

- Material de ingenieros.
- Equipo en general (mobiliario, material de oficina...).
- Equipo médico y dental.
- Material de óptica.
- Material de campamento (módulos de vida...).
- Equipos de transportes (vehículos).
- Armamento.
- Varios. Artículos de suministros no incluidos en otras categorías.
- Material para ocio y bienestar del personal.
- Material consumible.

En general, tendrá que existir una base logística nacional, al menos, y otra en la zona de operaciones y de manera específica, mediante la previsión de despliegue inicial de una unidad tipo grupo operativo de apoyo logístico para el contingente policial. Se deberá mantener en la zona de operaciones hasta que se pueda realizar dicha función mediante contrato con empresas civiles o con los propios medios que tenga previstos la Organización de la operación nacional o multinacional. Dicho Grupo Operativo de Apoyo Logístico debe asegurar los recursos necesarios para mantener la operatividad de la Unidad, consistentes en:

Mantenimiento: taller de automoción, grúas, repuestos, almacenes y contenedores de munición y armeros.

186

Administración: contabilidad y finanzas de la Unidad, contrataciones, gestión y control de compras. **Abastecimiento:** alimentación y cooperativa, vestuario y equipo, carburantes y lubricantes entre otros.

Personal: Gestión de personal, instrucción de expedientes, situaciones administrativas, vacantes, permisos,... Equipo sanitario para el mantenimiento preventivo, físico y psíquico.

Se ha de tener un inventario de material para los relevos y rotación de unidades, con el consiguiente procedimiento establecido para su actualización y revisión.

FUNCIONES OPERATIVAS

Se pueden definir las funciones a realizar por éste tipo de unidades orgánicas uniformadas, sin ánimo de ser exhaustivos e independientemente de las fases en las que se encuentre la operación internacional. Agrupando las funciones y teniendo en cuenta que ya se han definido anteriormente las relacionadas con las situaciones de emergencia y catástrofes, tenemos:

- Dispositivos de seguridad permanentes para personalidades, haciendo se cargo de la instalación fija o residencia, desplazamientos e itinerarios.
- Dispositivos integrales de seguridad con protecciones estáticas, dinámicas inspecciones y requisas previas.
- Escoltas individuales.
- Asistencia a las agencias de ayuda humanitaria (ACNUR u ONGs).
- Escoltas y protección de convoyes de ayuda humanitaria.
- Convoyes y protección de minorías étnicas en situación de riesgo.

- Despliegues preventivos para preservar el orden público y la seguridad ciudadana.
- Patrullas para control y coordinación de la policía local. Observación y seguimiento de las actividades de los agentes de la autoridad local.
- Intervención en delitos para preservar el escenario hasta que se haga cargo la autoridad competente.
- Despliegues preventivos para asegurar los procesos electorales.
- Observación y control de movimientos de refugiados y personas desplazadas.
- Ordenación, identificación y seguridad en los campos de refugiados.
- Control de concentraciones y manifestaciones.
- Dispositivos específicos en grandes concentraciones de masas y espectáculos públicos.
- Interposición entre grupos hostiles desarmados.
- Intervención con grupos violentos en disturbios civiles.
- Dispositivos en situaciones de alerta policial y antiterroristas.
- Controles fijos y móviles.
- Dispositivos contra francotiradores.
- Equipos de detención (entradas y registros).
- Evacuación de residentes nacionales en el exterior y apoyo a la evacuación de personal en las embajadas.
- Protección de lugares e instalaciones de especial riesgo (iglesias, embajadas...).
- Puntos neurálgicos (centrales, comunicaciones,...) y edificios oficiales o públicos de interés.
- Supervisión de acuerdos de control y desarme.
- Control y vigilancia de presos y prevención de motines carcelarios.
- Intercambio de prisioneros.
- Intervención en desalojos y ocupaciones ilegales.
- Apoyo al desminado y a la desactivación de explosivos.
- Colaboración en campañas divulgativas y culturales.

COORDINACIÓN OPERATIVA

La coordinación dentro de un contingente nacional con el resto de componentes militares y civiles se ha de llevar a cabo mediante el establecimiento de un Centro de Operaciones cívico-militar en la que participen todas las organizaciones que trabajan en un mismo área de operaciones.

La coordinación y cooperación civil y militar se puede realizar a través de los equipos CIMIC en el nivel operativo y en el nivel de planificación y previsión de servicios, a través del establecimiento de enlaces en los Cuarteles Generales o a través de los G5-S5 de Asuntos Civiles de los EMs-PLMs. Así, de la misma manera, deberá incorporarse un Oficial de enlace militar a la Unidad policial correspondiente.

CONCLUSIONES

Aparece un nuevo ámbito de responsabilidad regional para las policías civiles en el marco de la Unión Europea, en el cual es necesario dar una respuesta global y donde cada vez adquiere una mayor relevancia los aspectos policiales. Por ello, es positivo el desarrollar nuevas capacidades por parte de las diferentes Unidades uniformadas que se dedican a la seguridad pública, al igual que ya lo hacen aquellas que se dedican a la investigación criminal de los delitos transnacionales. Así, será necesario desarrollar contactos e intercambios con el resto de las Unidades uniformadas de seguridad pública homónimas del resto de los países europeos que utilizan parecidos criterios operativos.

El hecho de dotarlas de proyección exterior, a pesar del esfuerzo que pueda suponer, significará un incremento de sus rendimientos al tener que dotarlas de una mayor especialización, medios y disponibilidad con vistas a su empleo permanente también en seguridad interior. De esta manera también se asegura una disponibilidad de efectivos suficientes para servicios de interés nacional.

Es necesario también trabajar y desarrollar en tres líneas de actuación, utilizando como referencia el desarrollo de las Misiones Petersberg:

188

- Una de éstas misiones, la participación de policías a título individual como observadores en misiones de mantenimiento de la paz, esta bastante desarrollada, se ha adquirido gran experiencia y los resultados han sido positivos, si bien el conocimiento del idioma de la misión sigue siendo el principal problema. Se hace necesario emplear más recursos en formación en idiomas y también será necesario tener en cuenta otros criterios de cualificación, capacidad y experiencia.

- Otra línea es la de colaborar en las misiones humanitarias y de rescate, mediante el desarrollo del Real Decreto 1123\2000 de 16 de junio con la puesta en funcionamiento de Unidades de Apoyo ante Desastres, misiones éstas que tienen pocos costes en personal, logística y tiempo de desplazamiento, aunque sí en preparación técnica. El desarrollo del citado Real Decreto por Orden del Ministerio del Interior, supondría además, acceder a nuevas formas de financiación de medios materiales y de formación, asumiendo los gastos de desplazamiento y permanencia en el extranjero el Ministerio de Asuntos Exteriores.

- Finalmente, la participación de Unidades policiales civiles orgánicas con carácter internacional, complementan y prestan cobertura a las actividades desarrolladas por los observadores civiles y otros equipos policiales nacionales especializados sobre el terreno. Facilitarían la transición o relevo con fuerzas militares en las tareas que pueden realizar de seguridad pública y que no son labores propias de un ejército, como es el mantenimiento del orden y la seguridad ciudadana.

Para lograrlo, habrá que desarrollar una nueva faceta de cooperación y colaboración civil y militar en todas las fases de las operaciones, incluida la planificación previa y para facilitar la transición de fuerzas sobre el terreno ya que, una sociedad civil, por muy desestructurada que esté, no debe estar controlada o administrada por organizaciones militares.

EQUIPOS CONJUNTOS DE INVESTIGACIÓN

Orlando Romano
Director General Adjunto de la Dirección Central
de Combate al Bandidismo
Portugal

EL CRIMEN ORGANIZADO INTERNACIONAL

Desde el inicio de los años 80 el crimen organizado internacional ha adquirido unas proporciones antes inimaginables.

191

Hasta entonces, cuando se hablaba del crimen organizado todo el mundo pensaba inmediatamente en la Mafia, que entonces era esencialmente un fenómeno italiano, con exportación casi exclusiva a América.

Los mismos códigos penales se limitaban en general a consagrar la figura de la asociación de delincuentes y las condenas por asociación u organización criminal eran sumamente raras¹.

Sin embargo, en estas dos décadas el avance del crimen organizado por todo el mundo sobrepasó todas las expectativas y previsiones. No pretendemos de ningún modo hablar aquí de la dimensión del fenómeno ni exponer números ilustrativos – pues no es ese nuestro tema ni nuestro objetivo – pero podemos afirmar que su amenaza hoy no distingue ningún país ni región del globo.

En la era posterior a la Guerra Fría esta amenaza es una amenaza total que atenta contra la misma seguridad y estabilidad globales. Las organizaciones criminales internacionales ignoran, desprecian o atacan a los valores en que se fundamenta la sociedad actual como son la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos fundamentales establecidos en los instrumentos internacionales.

1.- Sin embargo, los conceptos de asociación criminal y crimen organizado no son totalmente coincidentes. La definición de este último no está estipulada como norma en el derecho penal. Ni tampoco se encuentra siempre definido en los Estados miembros y apenas algunos tienen definiciones nacionales que utilizan como base de trabajo.

No pretendiendo buscar todas las causas del avance del crimen organizado, mucho menos en esta breve introducción, diremos no obstante que nos parece que hay, entre otros, cuatro o cinco hechos que fueron determinantes, de los cuales aquí nos permitimos hacer una breve referencia.

Uno de ellos fue sin duda la enorme revolución en las diversas formas de comunicación, las cuales se desarrollaron, propagaron y vulgarizaron – o incluso se hicieron banales – en los últimos veinte años. Nos referimos especialmente a los propios medios de transporte y comunicaciones, a la revolución informática (incluyendo aquí naturalmente a Internet) y a la profusión de teléfonos móviles.

Directamente ligado a este factor está también la creación de grandes espacios de libertad de circulación – de lo que la U.E. es apenas un ejemplo – y la caída de varias barreras en parte impuesta por la economía concurrente y por el comercio internacional. O sea, en una palabra, la creciente globalización de la economía.

Hoy día, los países cerrados al mundo pueden contarse con los dedos de una mano.

192

Si la presión del tráfico internacional de droga se hacía sentir ya con fuerza al final de la década de los 70, las condiciones arriba mencionadas vinieron a allanarle el camino para su avance a escala mundial. Hoy, tal actividad, que generó un enriquecimiento repentino de los traficantes, llega a todos los rincones del mundo.

Un factor a tener también en cuenta en una doble perspectiva, nos parece que es la implosión de la Unión Soviética y los cambios en los países que estaban antes bajo su influencia. Doblemente, porque hubo la apertura de ese nuevo inmenso espacio y porque en un momento se formaron millares de organizaciones criminales que no sólo asaltaron al aparato productivo existente (de cientos de millones de personas) sino que también pasaron a exportar la delincuencia en todas direcciones.

Finalmente, nos gustaría mencionar también un factor que nos parece que tiene alguna importancia y que es una cierta crisis de valores, avalados sobre todo por la enorme riqueza generada por el crimen organizado y que llevó a que rápidamente viniese y se impusiese la idea de enriquecerse deprisa y por cualquier medio.

LA RESPUESTA DE LOS ESTADOS

Durante esta escalada vertiginosa del crimen organizado internacional y con el natural atraso que siempre existe durante un cambio de situación y a su concienciación por parte de la Sociedad y de los Gobiernos a través de sus órganos competentes, los Estados procuraron y procuran aún, hacer frente y luchar contra este flagelo.

El mensaje transmitido por algunos números y algunos delitos relativamente recientes y de repercusión mundial, sirvieron definitivamente para despertar las conciencias sobre este fenómeno, que ya era verdaderamente internacional.

Me parece que bastan dos simples ejemplos:

- Las autoridades americanas calculan en decenas de billones de dólares al año el coste de las drogas consumidas en los EEUU y en más de 400 billones las pérdidas por otras actividades delictivas internacionales².

- Si bien la actividad de la Mafia ya se conocía hace mucho en el viejo Continente, cuando ésta asesinó a los jueces Falcone y Borsellino se despertó definitivamente la conciencia de todo un Continente sobre este fenómeno e impuso como principal obligación la necesidad inexorable de hacerle frente a toda costa, no sólo en Italia sino en toda Europa.

Recuerdo que el Consejo JAI se reunió de urgencia pasado algún tiempo a iniciativa de Italia y de Francia y fue sin duda entonces cuando se sembró la simiente de los avances futuros que hubo en la Unión Europea relativos a la aplicación de una política dinámica, coherente y estructurada de lucha contra el crimen organizado.

Posteriormente, el mismo Consejo Europeo reunido en Dublín el 13 y 14 de diciembre de 1996 afirmó su absoluta determinación a combatir la delincuencia organizada internacional. Subrayó la necesidad de que se abordase de forma coherente y coordinada por parte de la Unión en cuanto tal. Decidió entonces crear un Grupo de Alto Nivel (GAN) para que concibiese un Plan de Acción que contuviera recomendaciones y plazos realistas y le dio un corto plazo para que elaborase tal documento – apenas unos tres meses. Tengo el honor de haber participado en tal grupo como miembro de la delegación portuguesa.

193

Incluso le dio un mandato al GAN para que remitiese a CIG, entonces existente, las cuestiones que implicasen modificaciones del Tratado.

Hablamos, como todos saben, del Plan de Acción contra la Delincuencia Organizada el cual fue adoptado por el Consejo el 28 de abril de 1997.

De forma muy breve este Plan de Acción contiene quince orientaciones políticas y treinta recomendaciones específicas, cada una con un calendario para su puesta en práctica y la indicación de la entidad responsable de ello.

Esta necesidad de Europa también fue sentida en otras latitudes.

El presidente Bill Clinton ordenó en 1997 a los Departamentos de Justicia, de Estado y del Tesoro que desarrollasen e implantasen una estrategia

2.- En "International Crime Control Strategy" de mayo de 1998, de la Administración Americana.

nacional y global para luchar contra el crimen internacional. Este trabajo vino a resultar en un verdadero Plan de Acción contenido en un documento llamado "International Crime Control Strategy" y fechado en mayo de 1998.

Sin entrar en detalle en su análisis, sólo diremos que también en él se definen ocho grandes finalidades (Goals) y se especifican treinta objetivos.

Sin que se sepa de ninguna interferencia entre estos dos Planes de Acción, adaptados a realidades diferentes, las coincidencias entre ambos no se quedan en ser idéntico el número de recomendaciones y objetivos. Ambos contienen muchas medidas comunes o equivalentes y proponen soluciones idénticas en diversas áreas, lo que significa que el diagnóstico es correcto y lo que importa es que se apliquen tales Planes integralmente y de la forma dinámica y flexible preconizada.

Además de estos Planes de Acción existen otros varios, o de ámbito global o sectorial, tanto en Instituciones Internacionales como en otros países incluso fuera de los contextos geográficos citados. Algunos de los Estados miembros de la Unión Europea tienen también planes nacionales en su mayoría de carácter sectorial.

194 Como se verificó, la respuesta más reciente bien de la Unión Europea bien de los EEUU procuró ser coherente, global y estructurada y por eso surgieron los Planes de Acción mencionados.

En relación con estos importantes documentos y su aplicación deberá tenerse en cuenta siempre su alcance y su orientación estratégica pero no se debe nunca perder de vista que su aplicación pasará siempre también por la intervención puntual y local teniéndose en cuenta el principio general de "pensar globalmente y actuar localmente".

Es justamente en el Plan de Acción de la Unión Europea en el que, de entre las diversas medidas propuestas, surge la creación de equipos conjuntos de investigación.

EQUIPOS CONJUNTOS DE INVESTIGACIÓN

Como se dijo, la primera referencia que encontramos a esta medida importante de lucha contra el crimen organizado internacional está justamente en este Plan de Acción³.

La recomendación 20 aborda ligeramente esta materia al referirse a los "equipos multidisciplinarios integrados ..." con vista a desencadenar investigaciones multidisciplinarias que impliquen a dos o más Estados Miembros".

3.- Naturalmente que el Plan americano, siendo de un único Estado, no se refiere a esta medida, aunque procure llevar a todas las instituciones nacionales competentes a colaborar en su apuesta en práctica.

La recomendación 25, sin embargo, es específica a este respecto y se refiere expresamente a "acciones operativas de equipos conjuntos en que participen representantes de Europol que desempeñen funciones de apoyo", a llevar a cabo por las autoridades competentes de los Estados miembros.

También el Plan de Acción del Consejo y de la Comisión aprobado en Viena el 3 de diciembre de 1998 sobre la mejor forma de aplicar las disposiciones del Tratado de Amsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, de seguridad y de justicia, se refiere en la medida 43 n° 1 al. a) i) a la "necesidad de asociar varias autoridades competentes Europeas en una misma investigación, combinando las respectivas informaciones y competencias".

A su vez el Tratado de Amsterdam, que siendo de 1997 sólo entró en vigor el 1 de mayo de 1999, también dice en su artículo 30 n° 2 al. a) que debe habilitarse a Europol para que facilite y apoye la preparación de "acciones operativas de equipos conjuntos".

Estos son los primeros textos de la Unión Europea que contienen las referencias iniciales a esta materia, consagrando el Tratado las bases "constitucionales" de la futura reglamentación jurídica para la creación de esta nueva medida.

NECESIDAD Y PRECISIÓN DEL CONCEPTO

195

Como se verificó, la intervención de los equipos conjuntos como una medida importante de lucha contra la delincuencia organizada internacional, se encuentra perfectamente delimitada y es un dato adquirido. Esta necesidad se impone por la propia naturaleza de las cosas. Tratándose de combatir un fenómeno que es por naturaleza internacional, actuando sus autores en más de un Estado, es lógico y natural que se impliquen en el combate las autoridades pertinentes de esos Estados.

Pero podrá decirse que hasta aquí no ha habido ninguna novedad relativa a lo que es y ha sido ya la cooperación policial y el auxilio judicial mutuo tradicionales, incrementados sobre todo en la última mitad del siglo y particularmente también en las dos últimas décadas. Desde hace mucho los agentes de la autoridad, en un sentido amplio, se desplazan a países terceros con la finalidad de asistir y colaborar allí en las diligencias de investigación en las que tienen intereses o a solicitud del Estado que los acoge cuando una investigación se desarrolla en varios lugares con diversas soberanías.

Parece así que será importante precisar el concepto que aquí nos ocupa y encontrar su "quid" diferente, con vistas también a averiguar la mejora en que el legislador europeo pensó al elaborar sobre esta nueva realidad en cuanto a importante instrumento o herramienta de lucha contra el crimen organizado internacional.

Ciertamente no habrá sido por azar el que esta figura estuviese prevista en el Tratado de la Unión y que el Consejo Europeo se refiriese a ella como primera medida y urgente, en orden a que la cooperación entre autoridades de los Estados miembros se traduzca en el máximo de beneficios.

Será tal vez osado procurar definir este nuevo concepto. No nos proponemos tal tarea sino tan sólo procurar establecer las diferencias con la realidad anterior o tradicional de que anteriormente hablamos.

En verdad, el art. 13 del Convenio relativa al Auxilio Judicial Mutuo en Materia Penal entre los Estados Miembros de la Unión Europea define ya lo que serán los equipos de investigación conjuntos.

Para evitar confusiones deberemos así atenernos a tal definición. Entonces, sólo estaremos ante equipos de investigación conjuntos cuando autoridades de dos o más Estados miembros mediante un acuerdo, que consigne un objetivo específico y por un período limitado, designen la composición del equipo que efectuará investigaciones penales en uno o en varios Estados miembros.

196

Las reglas a establecer deben permitir la participación de Europol, cuando sea adecuado, como refuerzo o apoyo, pero tal hecho no entra en los elementos esenciales de lo que es un equipo conjunto. Esto quiere decir que, en el marco legal vigente, puede configurarse igualmente la existencia formal de equipos conjuntos sin la participación de Europol. Sin embargo, se subraya que la regla será su participación y la excepción su ausencia. Nos parece que podremos incluso precisar más. Europol deberá participar siempre que estén en causa delitos de su competencia, pero no podrá estar presente cuando le falte la competencia.

Consecuentemente, este nuevo instrumento tiene que representar una mejora relativa a la cooperación policial y judicial clásica entre dos o más Estados. Y como se vio, ésta ni siquiera consiste en la participación de Europol.

La creación de un equipo conjunto de investigación puede configurarse para investigaciones difíciles y complejas en un Estado miembro con implicaciones en otros Estados miembros o cuando varios Estados miembros realicen investigaciones que impongan una acción coordinada y concertada en todos ellos. Si en el primer caso no hay duda en cuanto a la localización o sede para el equipo, en el segundo también el art. 13 nº 1 parte final esclarece la cuestión cuando refiere que será en el Estado miembro en el que se sitúe el centro previsible de las investigaciones.

En el primer caso es de admitir que pueda existir un sólo proceso, que las implicaciones en los otros Estados miembros no sean suficientes para iniciar procesos autónomos, o vengán a renunciar a ellos en beneficio de la coherencia de la investigación conjunta.

En el segundo caso daremos por admitido que hay un equipo conjunto para investigar una situación criminal concreta y con procesos diferentes y autónomos en más de un Estado miembro.

De aquí parece desde luego que, para que exista una mejora significativa, las autoridades competentes designadas deben poder libremente (en el ámbito de la investigación) intercambiar y utilizar toda la información pertinente. No se comprende de otra forma, pues no tiene sentido crear una nueva medida a la que se atribuye mucha importancia y dejar a los agentes en el terreno completamente limitados.

Las condiciones en las que se podrá efectuar el intercambio de información están estipuladas en el art. 13 n° 9 y 10 del Convenio de Auxilio Mutuo y apenas están limitadas por el hecho de que pueden comprometer investigaciones en curso o cuando coincidan con las causas en que el auxilio mutuo puede ser recusado.

En relación con estas condiciones de los límites a los intercambios de información, nos gustaría referirnos también a la presencia en los actos de investigación de los elementos designados para el equipo. Aunque el artículo 13 permita que el jefe del equipo pueda desviar puntualmente algunos elementos en ciertas diligencias, deberá procurarse no utilizar nunca esa posibilidad o en su caso reducirla al mínimo posible, haciéndolo de forma muy excepcional.

197

En verdad, la no exclusión es generadora de confianza y la confianza ha de ser uno de los pilares fundamentales en que deberán asentarse los equipos conjuntos. Si ella no existe nada funcionará bien. Por otro lado, a veces hay situaciones difíciles de explicar a otro cuando no se está presente y existen intereses del Estado miembro en cuestión. A este propósito, me gustaría citar un caso de una petición a Portugal de vigilancia de un terrorista, en el cual habría sido muy difícil explicar los contactos efectuados y su interpretación si ellos no hubiesen sido también observados por elementos del otro Estado, debidamente integrados en las funciones de colaboración que les incumbe en subordinación a las autoridades portuguesas.

Se reafirma que un equipo conjunto debe actuar en conjunto, aunque lógicamente subordinado a un jefe y cumpliendo los preceptos legales del Estado miembro en cuestión. Tal forma de actuación será importante para construir y mantener la confianza que es indispensable para que esta medida funcione.

En cuanto a Europol esta cuestión de intercambio de información se dispone de forma diferente, como más adelante se verá.

También nos parece que las diversas legislaciones nacionales – que como se sabe se encuentran salvaguardadas a nivel de la Unión – no deberán crear ningún otro obstáculo al libre intercambio de datos personales. La simple existencia de una demora en el intercambio de datos reducirá el beneficio de la medida ante la expectativa creada.

Esto podrá y deberá implicar ciertamente una aproximación o armonización en esta materia, para que esto no sea más bien una frontera de protección a los delincuentes en un espacio de libertad, seguridad y justicia.

También parece lógico que, si se ponen sobre el terreno elementos de dos o más Estados miembros en un equipo conjunto de investigación, se debe evitar duplicación de investigaciones.

La medida nº 13 del Plan de Acción de Viena se refiere a esta problemática al citar, en el campo de la cooperación policial, la posible creación de una base de datos que permita evitar el solapamiento de investigaciones y asociar varias autoridades competentes Europeas a una misma investigación, combinando las respectivas informaciones.

La sede natural para tal base de datos sería lógicamente Europol.

Sea a nivel nacional sea a nivel de la Unión debe evitarse la duplicación de diligencias y de investigaciones y racionalizar el trabajo y los medios. En modo alguno tendría sentido duplicar diligencias cuando varios Estados miembros crean un equipo conjunto.

198

Si todos cooperan en el desmantelamiento de una organización esto deberá suceder de una sola vez cuando sea la misma investigación y si es posible en un sólo Estado miembro o si eso no fuera posible, entonces de forma simultánea (de preferencia) o consecutiva, en los otros Estados miembros implicados, utilizando el resultado del trabajo realizado.

De aquí parece necesariamente, como se dice anteriormente, que debe existir un registro central de tales investigaciones llevadas a cabo conjuntamente teniéndose también en cuenta el principio "ne bis in idem".

Esta cuestión del registro central con vistas a evitar duplicaciones parece debe tener también otras implicaciones que por ahora no vemos reflejadas en el art. 13 del Convenio.

Este registro debería también poder incluir no sólo las investigaciones como también en una fase posterior las mismas condenas sirviendo como registro penal. Si un delincuente o un grupo actúan en diversos Estados miembros las consecuencias que vengan a sufrir deben estar en vigor también en esos Estados miembros. Obviamente sin que en un mismo delito recaigan dos penas. Pero quien actúa delictivamente en un espacio común de libertad, de seguridad y justicia no debe ser para beneficiarse de él sino también para que de él se obtengan todas las consecuencias.

Si alguien fue condenado en el ámbito de una sentencia penal, y se ha formulado contra él un interdicto, por ejemplo de concurrir a concursos públicos o se le ha prohibido cierta actividad o profesión, tales consecuencias deberán también estar en vigor en los Estados miembros donde hubiera llevado a cabo las actividades delictivas que llevaron a tal condena. Deberán simplemente eliminarse las consecuencias del principio "Ubi comoda ibi incomoda".

Por otro lado, es indispensable criminalizar en un sólo Estado miembro los comportamientos de la organización también fuera del Estado miembro en que está su principal base de actividades, siempre que tales conexiones o actividades se verifiquen en el territorio de los otros Estados miembros de la Unión. Aquí podrá haber una extensión del principio de la territorialidad. Por otra parte, citamos que hay ya algún trabajo en curso sobre esta materia aunque personalmente nos parece limitado.

En esta misma lógica estos equipos podrán y deberán llevar a algunas infracciones o restricciones del principio de la legalidad, donde éste exista consagrado en los derechos nacionales. Es algo que hoy ya se verifica al consagrarse el principio de las entregas controladas. Un Estado miembro al colaborar en una investigación puede en parte renunciar a perseguir una pequeña parte de la organización que actuó en su territorio en beneficio de la concentración de la investigación y de las pruebas en otro Estado miembro que puntualmente se encuentre mejor situado, prosiguiendo así el fin último de aniquilar una organización que perjudicaba a los diversos Estados miembros implicados. Esta cuestión si se enlaza con la necesidad de evitar duplicaciones, también tiene que ver con la importancia de aprovechar las pruebas cuando es necesario y posible, las cuales no deberían repetirse. Sin embargo, nos parece claro que en este punto aún hay que trabajar mucho.

Como continuación de cuanto antecede, también parece legítimo concluir que aquí debería haber articulación con otro principio que todavía no está consagrado, pero en relación con el cual Austria ya dio los primeros pasos y tiene que ver con una iniciativa de ámbito comunitario que es el reparto de bienes.

199

Si de una investigación conjunta resulta la pérdida de bienes considerables que acumuló la organización como producto de la actividad delictiva, la naturaleza de las cosas impone que tales bienes deben ser repartidos. Nos parece así mismo que este punto debe ser llevado al acuerdo inicial de la constitución del equipo, como también deberá ser llevada allí la cuestión de los costes.

Por qué no concebir también un mandato de captura común, por lo menos para que esté en vigor en los Estados miembros implicados. Es un asunto que también es importante aún elaborar pero que un ejemplo ayudará a comprender.

Imaginemos a un ciudadano de una nacionalidad que siempre, o desde hace poco, vive en el otro Estado miembro donde hizo toda su vida y que tras cometer y ser perseguido por un delito, se refugia en su país de nacimiento y de nacionalidad, del cual no podrá ser extraditado por razones que hoy aún tienen que ver con la no extradición de nacionales como es práctica general en los Estados miembros de la Unión Europea.

Parece también aquí que esta frontera no debe servir para proteger delincuentes. Y no se diga que el juicio siempre podrá efectuarse en el Estado miembro donde se encuentra el acusado porque la transferencia de un jui-

cio es siempre muy complicada en lo referente a la inmediatez de la prueba. A este propósito también podremos citar varios ejemplos.

A pesar de que sean distintas las dos cuestiones planteadas aquí – mandato de captura común y extradición de nacionales – parece claro que también se pueden presentar ligadas como acontece normalmente.

Sin embargo volvamos más tarde a la base jurídica para la constitución de los equipos conjuntos en el Convenio de Auxilio Mutuo, estas son algunas reflexiones que aquí dejamos desde ahora.

MARCO LEGAL EN EL ÁMBITO DE LA U.E.

A pesar de algunas referencias anteriores al marco legal, volvemos de nuevo a éste con el propósito de definirlo de forma más precisa.

Uno de los desafíos con que la U.E. se ve enfrentada en el inicio del siglo XXI y del III milenio, es sin duda el terrorismo y el crimen organizado internacional, incluyendo en éste el tráfico de droga.

200 La libertad de libre circulación de las personas en el interior de la Unión es uno de los objetivos fundamentales del Tratado. Tal libertad sin embargo no se limita al simple derecho a la circulación, sino que implica también y comprende el propio derecho a exigir un elevado nivel de protección en el pleno respeto a los derechos fundamentales. Para completar tal concepto amplio de libertad, es importante complementarlo con la realización también plena de los conceptos de seguridad y de justicia.

La delincuencia organizada internacional trasciende, por naturaleza, cualquier frontera. El término frontera para los delincuentes significa simplemente la búsqueda de un lugar donde se puedan acoger cuando sean perseguidos, o entonces apenas piensan en ella como una barrera para las autoridades que les dificulte las investigaciones. No podemos permitir que tal cosa suceda.

Para alcanzar ese objetivo, el Tratado prevé una cooperación más estrecha entre las autoridades competentes de los Estados miembros bien directamente bien a través de Europol (art. 29). En el art. 30 se define la extensión del ámbito de la cooperación policial (nº 1) previéndose en el nº 2 “acciones operativas de equipos conjuntos en las que participen representantes de Europol con funciones de apoyo”.

Como vimos ya anteriormente, el Plan de Acción, también de 1997 pero anterior al Tratado, preveía la necesidad de implantar tales equipos.

El Consejo Europeo de Tampere, reservado a tratar simplemente asuntos de Justicia y Asuntos Internos y con el objetivo de debatir la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea, tampoco pasó por alto este punto y lo consideró como una importante medida en la lucha contra el Crimen Organizado. El Consejo Europeo apeló así –

como primera medida de cooperación entre las autoridades de los Estados miembros - a la creación de equipos conjuntos de investigación refiriéndose a lo que ya estaba previsto en el Tratado. Determinó además que las reglas a establecer en este contexto deben permitir la participación, como refuerzo, de representantes de Europol, cuando sea adecuado.

El Consejo Europeo dedicó dos recomendaciones a esta materia. La recomendación número 43, limitada al tráfico de droga, de seres humanos y terrorismo, y a implantar lo más rápidamente posible. La recomendación nº 45 no tiene ya ninguna limitación en cuanto a los tipos de delito que estén en causa refiriéndose apenas "a ciertos ámbitos de la delincuencia" y coloca el énfasis en el papel de Europol no sólo en este ámbitos sino también en otros.

Al intentar interpretar estas recomendaciones y en orden a implantar la medida con base también en las disposiciones del Tratado, naturalmente hubo interpretaciones divergentes y mayores dificultades de las que sería de esperar.

La presidencia finlandesa mediante el documento Europol 48 lanzó algunas ideas y solicitó reflexiones.

Algunos, se inclinaron más por la urgencia de la medida y vieron la recomendación como una medida autónoma o a implantar por lo menos provisionalmente de forma aislada. Esto es, podría aprobarse una decisión marco antes de la entrada en vigor del Convenio Europeo de Auxilio Mutuo que ya entonces se negociaba y, como es sabido, reglamentaba esta materia en su artículo 13 del proyecto.

201

En este sentido, además de Finlandia opinaban Portugal y la mayoría de las delegaciones, habiéndose iniciado incluso los procedimientos para la adopción de una decisión marco en orden a hacer entrar en vigor, con la urgencia recomendada, las reglas del art. 13 del proyecto del Convenio arriba citado. Recuérdese que se había llegado a un acuerdo en el Consejo en cuanto al contenido de este artículo en su sesión del 2 de diciembre de 1999.

Otros sin embargo, interpretaron este párrafo en el sentido de solicitar urgencia en la firma del citado Convenio en su totalidad, una vez que era el que iba a prever las reglas a establecer en cuanto a esta materia. De este lado se encontraban especialmente los Países Bajos.

Si la interpretación no fue unánime, las dificultades en la implantación de los equipos han sido mayores. En respuesta a la petición finlandesa de reflexión, los Países Bajos indicaron luego que las tareas de Europol en este contexto, por no constar del art. 3º, serían posibles solamente a través de una modificación o adición al propio Convenio de Europol. O sea, las tareas que ahora se pide a Europol que lleve a cabo con los Estados Miembros - participar en equipos conjuntos - no son posibles en el marco legal que rige este organismo que es su propio Convenio.

De hecho, este fue diseñado como un organismo sin estas atribuciones por sus creadores, pero sí y tan sólo como organismo de asesoramiento, apoyo y facilitación de intercambio de información, a través de sus unidades nacionales, en cuanto que en el Tratado y en las Conclusiones del Consejo se considera la ampliación de sus tareas, en opinión de los Países Bajos.

Por esta razón, sería importante modificar el Convenio, como igualmente imponía su modificación el hecho de que en los términos del Convenio de Auxilio Mutuo el jefe del equipo conjunto será el responsable del Estado miembro en que este actúe. El art. 30 del Convenio Europol prohíbe a sus funcionarios solicitar o aceptar instrucciones de quien quiera que sea fuera de Europol (gobierno, autoridades, organizaciones o personas). Por eso las modificaciones a llevar a cabo deberían ir en este sentido, siguiendo los procedimientos previstos en el art. 43 del Convenio que regula su propia modificación.

Los Servicios Jurídicos del Consejo a los que se les solicitó que interviniesen en esta materia y opinasen sobre la posibilidad de participación de Europol en el marco de su Convenio y también de conformidad con las reglas del Convenio de Auxilio Mutuo – entretanto firmado el 29 de mayo de 2000 – fueron terminantes en el sentido negativo. El Convenio de Europol por la orientación que lo conforma sería violado en varias áreas como la protección de datos, la responsabilidad de los funcionarios y las reglas sobre privilegios e inmunidades.

202

Ante este marco, la participación de funcionarios de Europol podría mantenerse, pero para los campos muy limitados que prevé su Convenio.

Siendo la modificación de un Convenio un proceso naturalmente lento y un consumidor de tiempo por excelencia, parece que no deberíamos ver los escenarios planteados – urgencia en la aplicación de la medida y su imposibilidad en el ámbito del marco legal existente – como completamente antagónicos y sobre todo que impidan el avance del trabajo e iniciativa en esta materia.

¿Cómo salir entonces de este “impasse”?

Tendremos que tener presente que, si por un lado, la presencia de Europol aunque deseable no es siempre necesaria u obligatoria en la constitución de un equipo conjunto, por otro lado, nada impide que participe en tal equipo en el ámbito, bastante limitado, que le resta en el actual marco legal.

Así, se trabajó en una Recomendación del Consejo a los Estados miembros, aprobada el 30 de noviembre de 2000, en el sentido de clarificar el apoyo o la asistencia de Europol a los equipos conjuntos de investigación que los Estados miembros vengán a crear. Esta recomendación constituye el primer paso para la puesta en práctica de la Recomendación n° 43 de Tampere, ya citada anteriormente.

El papel de Europol en estos equipos quedó claro, limitándose necesariamente a un papel de apoyo, asesoramiento y facilitación del intercambio de información, llevándose a cabo a través de las Unidades Nacionales.

También se aprobó otra Recomendación (el 28 de setiembre de 2000) en el sentido de que los Estados miembros concedan la debida atención a las peticiones de Europol para que inicien, conduzcan o coordinen investigaciones en casos específicos. Esto en seguimiento de la Recomendación n° 45.

En resumen, existe en este momento una base jurídica suficiente, aunque no sea la ideal o la que se previó al principio, para que se creen equipos conjuntos.

No parece que el hecho de estar aún en curso el proceso de ratificación del Convenio lo impida⁴.

Importa aquí que los Estados miembros avancen, no limitándose a esperar la elaboración o construcción de una base jurídica completa y total, pues la realidad es más dinámica de lo que se juzga y está en permanente evolución. Nunca hay documentos jurídicos u otros, completamente terminados y perfectos.

Para comenzar a caminar no es necesario que el camino esté completamente pavimentado. Como decía el poeta español Antonio Machado "se hace camino al andar".

203

Trabajos realizados en el presente año han lanzado a reflexión y debate más de una vez la necesidad de iniciar un proceso de modificación del Convenio de Europol, como resultado de la obligación de creación de los equipos conjuntos y de la no adecuación de Europol a este efecto, dificultades de las que ya hablamos anteriormente.

Recuérdese que desde 1995, cuando se firma, este Convenio y su modificación han ocupado permanentemente la agenda política. Ya se aprobaron diversas modificaciones a las competencias inicialmente previstas (áreas de terrorismo, pornografía infantil, falsificación de euros, blanqueo de capitales) y están previstas otras.

Entonces será forzoso concluir que tal Convenio fue mal diseñado y con poca o nula flexibilidad que exige la lucha contra la Delincuencia Organizada.

Los delincuentes internacionales actúan en diversas áreas del delito y no se limitarán nunca a un catálogo cerrado que conste de cualquier instrumento jurídico. Hacer investigaciones parciales en virtud de un catálogo restrictivo cuando se combate una Organización vasta y de muchas facetas

4.- En Portugal el proceso de ratificación está ya avanzado por parte de la Asamblea de la República

en los delitos que comete, es naturalmente contraproducente y significa ignorar una parte de la realidad que no debe ser ignorada. La realidad está mucho más próxima a delincuentes y situaciones criminales que a delitos vistos aisladamente.

En nuestra opinión, y a corto plazo, se deberá caminar en el sentido de que Europol pueda actuar contra todas las formas graves de delincuencia internacional.

Pensamos que, tras reflexión y debate, se deberán apoyar las iniciativas de la presidencia sueca que acaba de terminar y que van en este sentido.

También pensamos que las modificaciones inmediatas al Convenio de Europol necesarias con vistas a permitir una participación adecuada y útil en los equipos conjuntos por parte de funcionarios de este servicio debe tener carácter de urgencia.

Lo mismo con relación a las peticiones a los Estados miembros para que inicien investigaciones que actualmente sólo constan en la Recomendación.

También la ampliación de competencias a las formas de delincuencia del anexo debe afrontarse desde ahora, una vez que parece fácil atendiendo a que basta una decisión del Consejo. No se piense que así se fundará Europol puesto que éste, a través de los órganos propios, puede siempre definir prioridades.

No nos parece que exista contradicción o duplicación entre estos dos tipos de modificación que se imponen – la apertura a las formas graves de delincuencia internacional y esta última a las formas de delincuencia del anexo – una vez que la primera aunque ya es deseable es mucho más lenta.

Lo que parece que no debe suceder es que Europol se vea obligado a no participar o no apoyar una investigación compleja por falta de competencia material.

LAS UNIDADES NACIONALES DE EUROPOL ELEMENTOS DINAMIZADORES DE LA COOPERACIÓN

Félix Rivera Vela
Comisario del Cuerpo Nacional de Policía
Jefe de la Unidad Nacional de Europol
España

El Tratado de la Unión Europea, suscrito en Maastricht el 7 de febrero de 1992, dispuso la creación de una Oficina Europea de Policía, denominada Europol, con el fin de mejorar la colaboración entre los Estados Miembros en los ámbitos del tráfico de estupefacientes, el terrorismo y otras formas graves de delincuencia internacional organizada, incluyendo si-

esto fuera necesario ciertos aspectos de la cooperación aduanera, conformándose así un sistema global de la Unión para el intercambio de información.

La creación de Europol se plasmó a través de un Convenio firmado por los representantes de todos los Estados Miembros de la Unión Europea el 26 de junio de 1995, fue ratificado en junio de 1998 y entró en vigor el 1 de octubre del mismo año.

Europol inició sus actividades el 1 de julio de 1999 con el objetivo de mejorar, en el marco de la cooperación entre los Estados Miembros, la eficacia de los Servicios Competentes y la cooperación entre los mismos.

Sus competencias actuales son las heredadas de los mandatos otorgados a su Unidad precursora la U.D.E. (Unidad de Drogas Europol) y relacionadas con las actividades delictivas siguientes:

- Tráfico de estupefacientes.
- Tráfico ilícito de material radiactivo y sustancias nucleares.
- Delitos relacionados con redes de inmigración ilegal.
- Tráfico ilícito de vehículos.
- Trata de seres humanos (incluida la pornografía infantil).
- Terrorismo.

- Delitos de falsificación de moneda y de otros medios de pago.
- Blanqueo de dinero asociado a los delitos anteriores. (Actualmente está pendiente de ratificación por parte de los Estados Miembros la competencia de blanqueo de dinero genérico, esto es, con independencia del delito del que procedan).

Delitos conexos a los anteriores, esto es:

- Los delitos cometidos con objeto de procurarse los medios para perpetrar los actos que sean competencia de Europol.
- Los delitos cometidos para facilitar o consumir la ejecución de los actos que sean competencia de Europol.
- Los delitos cometidos para conseguir la impunidad de los actos competencia de Europol.

Ello, siempre y cuando concurran los requisitos de, la existencia de indicios de una estructura delictiva organizada, que dos o más Estados Miembros se encuentren afectados, y que el alcance, gravedad y consecuencias de los actos delictivos requieran la actuación común de los Estados de la Unión Europea.

La finalidad de la creación de Europol es ayudar a los Estados Miembros en tanto y en cuanto estos no puedan hacer frente por sí mismos, en la forma adecuada, a la lucha contra determinadas actividades delictivas organizadas, es decir, Europol no trata de suplir las competencias nacionales de los Estados, si no ayudar allí donde exista un interés común de los Estados Miembros de la Unión Europea.

La Unidad Nacional es el instrumento básico a través del cual se canaliza toda la cooperación policial desde Europol hacia los Servicios Competentes y viceversa desde éstos hasta sus destinatarios en esa Institución Central en La Haya, en comunicación bidireccional, impulsando y gestionando la colaboración internacional en las áreas de su competencia.

La Unidad Nacional española está integrada en la Comisaría General de Policía Judicial del Cuerpo Nacional de Policía y constituye el único órgano de enlace entre Europol y los Servicios Competentes para prevenir y combatir la delincuencia organizada transnacional en la Unión Europea, en relación a sus áreas de mandato, es quien envía a los Oficiales de Enlace y su único interlocutor.

Ha de ser eficaz, rápida y conectada o con acceso a las bases de datos centralizadas nacionales.

Sus funciones son las siguientes:

- Suministrar información a Europol.
- Responder a las solicitudes de información, suministro de datos y de asesoramiento de Europol.
- Tener actualizadas las informaciones.

- Aprovechar las informaciones y los datos de interés en beneficio de los Servicios Competentes.
- Remitir a Europol solicitudes de asesoramiento, información, datos y análisis.
- Transmitir a Europol informaciones para su almacenamiento en los sistemas informatizados de recogida de datos.
- Velar por la legalidad de cada operación de intercambio de información con Europol.

Sin embargo no está obligada a transmitir la información que posea cuando afecte a intereses nacionales esenciales en materia de seguridad, comprometa investigaciones en curso o la seguridad de una persona o se refiera a datos de servicios o actividades específicas de información en materia de seguridad.

El modelo funcional se basa en la relación entre los Servicios Competentes con la Unidad Nacional que, a través de sus Oficiales de Enlace, se relaciona con la Institución Central y con las otras Unidades Nacionales de los otros catorce Estados de la Unión Europea.

Sus Oficiales de Enlace son una pieza fundamental en el funcionamiento de Europol, son el brazo directo de comunicación entre Europol y la Unidad Nacional de los Estados Miembros, y los encargados de la defensa de los intereses de la misma de acuerdo con el derecho nacional del Estado que los acredita, ajustándose a las normas y disposiciones relativas al funcionamiento de Europol.

Debe de haber al menos un Oficial de Enlace por Estado Miembro, su número debe de ser limitado por el Consejo de Administración y en la actualidad la representación por países oscila de 1 a 6 Oficiales de Enlace en Europol, que pertenecen a distintos cuerpos policiales o de aduanas (Policía, Guardia Civil, Gendarmería, etc.), y que están amparados por un régimen de privilegios e inmunidades para el cumplimiento de sus funciones.

La Unidad Nacional española ha acreditado en Europol-La Haya a cinco Oficiales de Enlace, 1 Comisario y 3 Inspectores Jefes del Cuerpo Nacional de Policía y un Comandante de la Guardia Civil.

Son los que llevan a la práctica e impulsan el intercambio de información directo y sin demoras entre los países durante las veinticuatro horas del día, los trescientos sesenta y cinco días del año.

La Unidad Nacional junto con los Servicios Competentes son los clientes de Europol, es a ellos a quienes van dirigidos los productos y servicios de Europol.

Son Servicios Competentes, a los efectos señalados en el Convenio por el que se crea la Oficina Europea de Policía Europol, los siguientes:

- El Cuerpo Nacional de Policía.
- El Cuerpo de la Guardia Civil.
- Los Mossos d'Esquadra.
- La Ertzaintza.
- Todos aquellos Organismos Públicos competentes para prevenir y combatir la delincuencia organizada de la que se ocupa Europol. En este sentido merece destacarse la necesaria comunicación que esta Unidad Nacional mantiene con el Servicio de Vigilancia Aduanera, adscrito al Ministerio de Hacienda.

La Unidad Nacional de Europol-España está integrada por personal del Cuerpo Nacional de Policía y de los demás Servicios Competentes indicados, acogiendo así a representantes del Cuerpo de la Guardia Civil, de los Mossos d'Esquadra (Policía Autonómica Catalana) y de la Ertzaintza (Policía Autonómica Vasca), con la finalidad expresa de servir de medio para canalizar sus necesidades de cooperación policial desde y para la Unión Europea en un marco de cooperación policial internacional multiagencia.

208

Asume, pues, un doble compromiso, por una parte en el ámbito internacional, como interlocutor nacional, tiene que dar respuestas nacionales a los requerimientos hechos por las Unidades Nacionales correspondientes de los otros catorce Estados Miembros; y de otra parte, a nivel nacional, tiene que canalizar las necesidades de cooperación que los Servicios Competentes españoles precisen de las Policías de los otros Estados de la Unión, a través de sus Unidades Nacionales respectivas.

Para ello, tiene que dar respuesta a las exigencias derivadas del Convenio accediendo directa o indirectamente a las bases de datos nacionales y estableciendo un canal fluido de comunicación con todos los Cuerpos Policiales competencialmente interesados.

Es a través de la Unidad Nacional como llegan a los Servicios Competentes, (destinatarios finales de los productos y servicios prestados por Europol), el apoyo que puede prestar, en sus tres vertientes de intercambio de información, tratamiento analítico de la información e inteligencia y el apoyo técnico, ello en un marco de rapidez, precisión absoluta confidencialidad, con posibilidad de acceso a otras agencias de los otros catorce Estados de la Unión sin barrera de lenguaje y aportando su experiencia sobre el crimen, las técnicas de prevención y lucha contra el mismo y un soporte jurídico de legislación comparada.

Ofrece por ello la Unidad Nacional, a los Servicios Operativos Nacionales implicados en la lucha contra la delincuencia organizada internacional europea, la posibilidad de obtener de cualquier Estado de la Unión Europea, de manera sencilla y rápida, el mismo tipo de información que se obtiene a nivel nacional para llevar a cabo una investigación, aunque diferida en cuanto a su ejecución, al Cuerpo Policial Europeo competente por razón de la materia y el territorio.

También ofrece la posibilidad de iniciar, desarrollar o culminar investigaciones u operaciones con implicaciones en cualquiera de los otros Estados, por medio de acciones operativas o desarrollando proyectos analíticos.

Para ello está estructurada en tres Secciones, una operativa y dos técnicas, que se corresponden con la tipología de los productos y servicios prestados por Europol, así:

La Sección Operativa de Intercambio de Información es la que recibe, trata y da traslado de la información puntual de inmediato uso policial al Servicio que debe explotarla. Es la encargada también de dar apoyo operativo a entregas controladas, operaciones conjuntas, etc.

A través de ella se canaliza el intercambio de información entre dos o más Servicios Policiales de dos o más Estados de la Unión, utilizando a los Oficiales de Enlace respectivos que, salvando las barreras lingüísticas, lo materializan por medio de correo electrónico encriptado.

El intercambio de información viene referido a cualquier dato o información de carácter operativo, que pueda ser precisa en una investigación por delito competencia de Europol, que sea necesario obtenerla del Estado de la Unión Europea que la posea o que esté en disposición de poseerla, sea referente a personas físicas o jurídicas, o sobre cualquier clase de bienes muebles o inmuebles, vehículos, teléfonos, establecimientos u objetos singulares, información que será incrementada y complementada con la inteligencia existente en el país de destino.

209

No existe en España ninguna experiencia en relación a la actuación de equipos conjuntos de investigación con el apoyo de Europol, en cambio si existen experiencias en la actuación conjunta y al unísono de funcionarios policiales de distintos países a la vez para desarticular una organización delictiva y la actuación coordinada en un Estado con el apoyo de policías de otros países que facilitan la información y el conocimiento de los investigados, esta casuística sí podría fácilmente adaptarse a la configuración de un equipo conjunto al que Europol preste apoyo analítico previamente mediante la consulta de su sistema de información cuando esté plenamente operativo y la utilización de su sistema analítico al que previamente se haya aportado la información existente o mediante el apoyo de uno o varios de sus analistas a la investigación asumiendo en este caso la U.N.E. correspondiente el papel que le reserva el Convenio.

En la Recomendación número 43 de Tampere el Consejo Europeo hace un llamamiento a los Estados para que se creen sin demora equipos conjuntos de investigación como primer paso para luchar contra el tráfico de drogas y la trata de seres humanos, así como contra el terrorismo. Indicando igualmente que las normas que regulen la actuación de los mismos deben de permitir que, si procede, en dichos equipos participen representantes de Europol en calidad de apoyo.

Con fecha 30 de septiembre del año pasado, el Consejo de Ministros J.A.I., de Asuntos de Justicia e Interior, aprobó una Recomendación relativa al apoyo centralizado por parte de Europol a los Equipos Conjuntos de Investigación que se creen en el ámbito de la Unión Europea, basándose en las formalidades establecidas en el artículo 13 del Convenio de Asistencia Judicial Mutua, que está pendiente de ratificación parlamentaria en los Estados Miembros, es decir, la voluntad política y el marco jurídico ya existen, lo que hay que hacer es llevarlo a la práctica.

La Sección Técnica de Integración Analítica tiene funciones de tratamiento y análisis de la información recibida, realiza estudios estadísticos y de incidencia de criminalidad. Recibe, trata y difunde los análisis estratégicos elaborados por el Departamento de Análisis de Europol, y coordina la intervención de expertos nacionales en los equipos de proyecto que llevan a cabo dichos análisis estratégicos.

Por último, la Sección Técnica de Documentación y Apoyo Técnico, realiza las funciones de gestión y apoyo documental, participando en actividades de formación y selección de personal, coordinando y realizando el seguimiento de la asistencia a reuniones internacionales, ya que la Unidad Nacional en su funcionamiento normal debe acudir a reuniones internacionales de carácter operativo, analítico y de complementación o modificación del acervo normativo de Europol.

210

Para dar soporte técnico a la actividad de la Unidad Nacional se está elaborando su Sistema Informático propio y singularizado que le permita sostener el intercambio de información, el tratamiento analítico y documental, así como su conexión al Sistema de Información de Europol que el próximo 1 de enero estará operativo en relación a la protección del Euro.

Este sistema informático de la U.N.E. permitirá, mediante su conexión a las bases informáticas de gestión centralizada de datos o tratando la información contenida en cualquier otro soporte facilitado por los Servicios Competentes, cumplir las funciones que el Convenio de Europol en su artículo 4 establece.

Los Jefe de las Unidades Nacionales de los quince Estados Miembros de la Unión Europea, se constituyen en un Comité de Jefes de Unidades que tiene funciones de asesoramiento a Europol, principalmente en sus aspectos técnico y operativo.

El contenido de esta función no está desarrollado reglamentariamente, por lo que en la actualidad se está trabajando en ello a los efectos de que tanto Europol como el Consejo de Administración puedan disponer de la información necesaria para la toma de decisiones.

Por último señalar que si bien el cometido de Europol es aportar una plusvalía, un valor añadido a la actuación de represión del delito en la Unión Europea contribuyendo a la lucha y desmantelamiento de organizaciones, en el ámbito de su competencia, corresponde únicamente a las

autoridades nacionales de prevención y represión del delito la responsabilidad de luchar contra este tipo de organizaciones y Europol, a través de las Unidades Nacionales, ha de suponer un enriquecimiento al ofrecer su ayuda para mejorar la eficacia de una investigación que lleve más allá de las fronteras nacionales hasta otro Estado Miembro.

Cuarto panel

De la Información a la Inteligencia

LOS PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN DE UNA INTELIGENCIA EUROPEA

Willy Bruggeman
Subdirector de Europol

INTRODUCCIÓN

En primer lugar, me gustaría dar las gracias y felicitar a los organizadores de esta reunión. Portugal y España pertenecen al grupo de países pioneros en introducir el análisis criminal como técnica de aplicación de la ley, haciendo posible que se maneje la inteligencia de una manera más profesional.

215

INTELIGENCIA

Definición

La definición de los términos información e inteligencia varía enormemente de unos Estados Miembros de la UE a otros y nunca se ha dado una definición europea, excepto dentro de las directrices analíticas de Europol.

Sin embargo, antes de examinar cómo se ocupan los Estados Miembros de la inteligencia a escala nacional y de analizar el proceso de información, me gustaría intentar definir qué se entiende por inteligencia. El término inglés inteligencia, es un concepto muy amplio y ha sufrido un buen número de cambios durante los últimos años. Puede hacer referencia a la información, así como a los procedimientos y procesos organizativos que esa información pone en marcha. La definición puede limitarse solamente a los "auténticos" servicios de inteligencia o ampliarse hasta abarcar a todas las autoridades policiales y aduaneras que pueden participar, o participen de hecho, en el proceso de inteligencia. La CIA lo expone de forma muy sencilla: inteligencia es conocimiento y conocimiento previo del mundo que nos rodea.

Una definición más explícita y simple y mejor adaptada a la aplicación de la ley sería: el esfuerzo que los departamentos encargados de hacer cumplir la ley y los servicios secretos dedican a recopilar, analizar, presentar, distribuir y utilizar la información relacionada con la delincuencia.

Como podemos ver, la inteligencia está directamente relacionada con la información y con los procesos de información. Los procesos de información están empezando a formar el núcleo de la organización, desarrollo debido, parcialmente, a las estrategias de prevención por parte de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y al impacto generalizado de los ordenadores. De hecho, diversos análisis de gestión han descrito a las organizaciones encargadas de hacer cumplir la ley como los sistemas en los que es más esencial un método eficiente de adquirir, presentar y transmitir la información para una eficaz toma de decisiones y para tener éxito en la ejecución de sus tareas.

DIFERENTES CLASIFICACIONES

La inteligencia puede clasificarse de varias formas, según la naturaleza o propósito del material en cuestión.

La inteligencia sobre aplicación de la ley se puede dividir en varias categorías:

216

- inteligencia indicativa o premonitoria;
- inteligencia táctica (que contribuye directamente al éxito de un objetivo inmediato de aplicación de la ley);
- inteligencia estratégica (que combina hechos y análisis para presentar opiniones informadas sobre asuntos importantes);
- inteligencia relativa a las pruebas.

El análisis es también un campo en continuo crecimiento y los departamentos encargados de hacer cumplir la ley trabajan en numerosos subcampos. Los mejor conocidos son valoración de casos, análisis de situación y valoración de la amenaza, estando solamente unos cuantos departamentos encargados de hacer cumplir la ley en disposición elaborar auténticas valoraciones de la amenaza (servicios secretos).

La inteligencia sobre aplicación de la ley se divide a menudo en información "concluyente" y "no concluyente". Es difícil establecer una clara definición de los términos "concluyente" y "no concluyente". Frecuentemente el término "información concluyente" es utilizado para referirse a hechos que pueden ser conformados y utilizados de forma efectiva en diligencias judiciales. La información o inteligencia "no concluyente" es una categoría más vaga. Pueden ser especulaciones o suposiciones. Puede ser muy densa y estar sin comprobar, como las notas sobre lugares frecuentados y conocidos, o incluso simplemente una nota sobre un coche particular del que se sospecha que puede estar implicado en un robo concreto¹.

1.- Lindop, N. Informe del Comité sobre Protección de Datos, Londres, HRSO, 1978,80.

Otros utilizan el término para referirse a la “información caliente”, esto es, la información procedente de investigaciones en curso y/o actividades de aplicación de la ley, especialmente cuando se utilizan técnicas especiales. Esta última categoría debería ser denominada, en mi opinión, información confidencial.

La distinción entre datos personales y no personales también es importante. El término datos personales, normalmente, se refiere a la información que puede llevar a la identificación de las personas.

PROCESO DE INTELIGENCIA

El proceso que genera juicios bien fundados (inteligencia) consiste en obtener y almacenar la información individual y convertirla en material útil a los fines de aplicación de la ley.

El funcionamiento de los modernos servicios de inteligencia puede describirse como un proceso cíclico y normalmente nos referimos a él como el ciclo de la inteligencia.

El ciclo está formado por cinco pasos:

- 1.- Planificación y dirección: determinar los requisitos de inteligencia, desarrollar un plan de recopilación, expedir órdenes y peticiones y controlar la productividad de las unidades de recopilación de datos de manera regular.
- 2.- Recopilación: recoger la información o datos no concluyentes y pasárselos a la unidad de tratamiento y/o preparación.
- 3.- Tratamiento: convertir la información recopilada y/o los datos no concluyentes en una forma más adecuada de producir inteligencia.
- 4.- Producción: convertir la información o datos no concluyentes en inteligencia acabada mediante la integración, análisis, evaluación y/o interpretación de todos los datos disponibles y a través del desarrollo de productos de inteligencia que apoyen las exigencias de clientes conocidos o anticipados.
- 5.- Distribución y evaluación: hacer llegar la inteligencia a los clientes y a los responsables de su evaluación en un formato adecuado.

Durante la fase de adquisición, se debe prestar especial atención a (la fiabilidad de) lo siguiente: informadores, métodos y técnicas utilizadas en estudios sociológicos, formación sobre entrevistas, fuentes abiertas, inteligencia empresarial y explotación de los datos.

A lo largo de la fase de análisis, se deberá proporcionar formación sobre distintos métodos y aspectos técnicos, incluyendo análisis de redes sociales, modelos de análisis de riesgo, de análisis de sectores y fenómenos concre-

tos, indicadores de fraude, análisis sobre delincuencia financiera, técnicas sobre valoraciones forenses, aspectos relacionados con la corrupción, sistemas de apoyo informático (sistemas de explotación de datos, inteligencia artificial). Los aspectos psicológicos, éticos y políticos también serán tenidos en cuenta.

Este seminario ha contribuido, ciertamente a este propósito.

Teóricamente hablando, tanto la gestión como el proceso de inteligencia van dirigidos a controlar y reducir la posible falta de fiabilidad de la información, especialmente entre los departamentos encargados de la aplicación de la ley y los servicios secretos. Este proceso también desempeña un papel en el servicio policial reactivo y proactivo y por lo tanto, conlleva un despliegue estratégico del ciclo de inteligencia hacia objetivos específicos.

Sería útil examinar aquí donde hacen hincapié algunos países. Una mirada a este aspecto mostrará que los planteamientos en relación con el proceso de inteligencia son muy diferentes. Los dos más opuestos son:

1.- El planteamiento amplio, que busca desempeñar más funciones y se encamina hacia la innovación. En los servicios de inteligencia y de aplicación "proactiva" de la ley, este planteamiento se centra, en parte, en la predicción, esto es, la anticipación estructurada de los progresos en base a hechos y experiencias (inteligencia dirigida al servicio policial).

2.- El planteamiento limitado, que se centra exclusivamente, en el trabajo de inteligencia a los fines de apoyo a la investigación. Los sistemas de inteligencia de aplicación de la ley y sus diversos productos deben, al menos, estar diseñados para ayudar a centrar la dirección de las investigaciones.

En muchos aspectos, como en el uso de fuentes y en la aplicación de la lógica y las pruebas, el trabajo de inteligencia se parece mucho al trabajo de investigación. Deducción, inducción y cadenas de pruebas son continuamente utilizadas durante el proceso. La diferencia, sin embargo, estriba en la naturaleza más amplia del planteamiento y en su eje central preventivo/proactivo.

Desgraciadamente, nunca se ha establecido una definición clara de trabajo policial proactivo. No está claro si el término se refiere a las actividades de investigación que las autoridades policiales llevan a cabo antes de que se cometa el delito (que es la definición jurídica ortodoxa) o si abarca toda la investigación policial que tiene lugar en esa zona gris de la inteligencia criminal que tiene que ser regulado ya por ley. Otros, (entre ellos, la policía holandesa), utilizan el término para dar a entender una acción "preventiva", a saber, esfuerzos para influir en factores y progresos que puedan tener un impacto negativo sobre la seguridad ciudadana. Esta definición ha sido añadida por países en los que la aplicación de la ley funciona como un sistema de advertencia inmediata.

Sin embargo, el planteamiento tradicional ante las investigaciones policiales y la función del trabajo de inteligencia criminal ha seguido estando orientada a los objetivos, haciendo hincapié sobre todo en la consecución de pruebas de los delitos. Con todo, este planteamiento, ha demostrado un evidente cambio hacia una concentración en los fenómenos y la organización de los esfuerzos para llegar a comprender bien la delincuencia organizada. Esta tendencia, junto con el interés creciente por localizar los beneficios criminales, ha servido también para intensificar la necesidad de una interpretación más amplia del trabajo de inteligencia criminal. En su manual normativo, la Asociación Internacional de Jefes de Policía (IACP) ofrece una visión general de los objetivos que debería perseguir el trabajo de inteligencia criminal. Entre ellos se encuentran:

- identificar a los principales delincuentes y a sus cómplices, incluyendo a los actuales jefes y a los que puedan ir surgiendo;
- proporcionar descripciones de estos individuos y de sus actividades dentro de una jurisdicción dada;
- identificar hasta qué punto se ha extendido la delincuencia organizada dentro de una jurisdicción dada y sus relaciones con la delincuencia organizada de otras jurisdicciones;
- valorar la capacidad, dirección y posible crecimiento de la delincuencia organizada en las jurisdicciones dadas;
- determinar la naturaleza y extensión de la infiltración criminal en negocios legales;
- identificar las empresas y funcionarios públicos que son controlados o están directamente influidos por elementos criminales;
- identificar los problemas económicos, sociales y gubernamentales ocasionados por la delincuencia organizada y proponer métodos para ayudar a resolver dichos problemas.

219

ANÁLISIS

El análisis se divide casi siempre en análisis estratégico y operativo. Algunas organizaciones añaden, incluso, las Fuentes Abiertas en un tercer grupo.

Personalmente, creo que esto está pasado de moda y que cada departamento de análisis debería estar en condiciones de manejar todas las formas de análisis, al utilizar frecuentemente la misma inteligencia.

En la práctica, es más pertinente mantener en funcionamiento una estructura multidisciplinar y multifuncional.

Lo mismo se aplica a las pruebas y la inteligencia. Pruebas e inteligencia pueden ser muy beneficiosas cuando trabajan juntas en una investigación. Pero esto solamente se puede lograr cuando tanto el investigador como el personal de inteligencia comprenden cómo coexistir en armonía y no se separan el uno del otro, como sucede a menudo.

De manera ideal, las unidades de investigación estarían dotadas de personal bien formado que pudiera desempeñar, tanto la labor de investigación como las funciones de inteligencia, incluyendo su análisis. La gestión debería contar con recursos suficientes para poder alcanzar objetivos realistas que alimentaran tanto la labor reactiva (elemento de canalización de demandas sobre aplicación de la ley), como la proactiva de la inteligencia. El concepto de utilización de la inteligencia, no solamente para apoyar los actuales objetivos tácticos, sino también para que lo que se hace hoy tenga repercusión mañana, debería ser reconocido y apoyado. El valor de una inteligencia bien desarrollada como herramienta de predicción empezaría a influir en el elemento negativo del círculo vicioso y se realizarían auténticos progresos.

EL PROCESO DE INTELIGENCIA Y LOS FACTORES (TIRA Y AFLOJA) QUE INFLUYEN EL HECHO DE COMPARTIR INTELIGENCIA

Con mucha frecuencia la realidad es diferente. No siempre se da el caso de que a un analista se le encargue trabajar en un caso desde el principio. La aplicación de la ley por su naturaleza, es todavía demasiado reactiva, los recursos son limitados y el despliegue táctico domina por encima de cualquier visión estratégica. También la presión para resolver un delito rápidamente puede llevar a que la inteligencia sea utilizada incorrectamente como prueba.

Muchos jefes e investigadores han recibido poca o ninguna formación en materia de inteligencia y análisis, dado que la formación tradicional se ha centrado más en los aspectos legales y en las pruebas.

Por esto, el proceso de inteligencia en la práctica real debe ser más analizado a la vista del modelo teórico descrito y de algunos progresos jurídicos actuales. Al hacer esto, se pueden centrar los esfuerzos, en general, sobre la identificación de los "tira y afloja" que influyen en el hecho de compartir la inteligencia (y las pruebas) a nivel internacional.

Varios expertos consideran que la inteligencia criminal ha llegado a un punto crítico. La perspectiva de la crisis tiene varios aspectos:

- crisis conceptual (falta de conceptos comunes sobre la delincuencia organizada/delincuencia, callejera/delincuencia relacionada con las drogas, sobre el razonamiento del "entorno" y el estereotipo del padrino);
- crisis cultural;
- crisis educativa (formación);
- crisis humanitaria (infiltración, amiguismo, sociedades pantalla, tapaderas, falta de formación/educación);
- crisis tecnocrática (vigilancia electrónica, ordenadores on-line, explotación de datos, ocultación de datos, inteligencia empresarial/inteligencia corporativa, inteligencia artificial);

- crisis de información (CDROM, Internet, Ciberespacio, explosión informativa);
- crisis psicológica (parcialidad tecnocrática, pensamiento de grupo, fetichismo informativo, etc.);
- propiedad de la información:
- crisis política (burocracia, presupuestos, falsas apariencias, políticas, etc.).

Debería señalarse, en primer lugar, que el proceso de inteligencia normalmente es incompleto. El proceso es llevado a cabo, casi siempre, por medio de diferentes métodos y frecuentemente es inadecuado. Rara vez se establecen los requisitos de inteligencia (objetivos y tareas) en un plan común.

Con frecuencia, los productos finales del proceso de inteligencia no son utilizados en su forma final para compartir la inteligencia. Esto se debe, en parte, al hecho de que el intercambio de inteligencia entre las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley (policía, aduanas, servicios secretos, agencias especiales) es, normalmente, un proceso que se ve continuamente fragmentado y que tiene lugar con escasa planificación. Además, los métodos de recopilación (abierto, encubierto, especial y métodos normales, también) determinan si la inteligencia se puede compartir o no y, en caso afirmativo, hasta qué extremo.

Del mismo modo, las unidades de inteligencia funcionan todas demasiado independientemente en lo que a la transferencia de inteligencia se refiere. Es una pérdida de recursos intentar continuar un proceso de inteligencia que depende sólo de sus propios recursos de investigación para la información. Las unidades de inteligencia deben tener acceso al flujo general de informes sobre la actividad delictiva para poder hacerse una idea de la delincuencia en su jurisdicción. Sólo de esta forma un departamento puede asegurar un control continuo de las actividades delictivas y de las relaciones existentes entre los delincuentes más importantes, así como sus vínculos con otras zonas más importantes de actividad delictiva.

La calidad de la inteligencia también plantea problemas. En el tratamiento de la misma es importante tener en cuenta la fiabilidad de la fuente y la información. Solamente algunos países utilizan el sistema 4 x 4 a este fin. Normalmente, la información sobre la fuente de la inteligencia se omite intencionadamente, práctica que ya ha llevado repetidamente en el pasado a dictar la inadmisibilidad de una prueba.²

Especial atención merecerían – y en efecto, así es a veces – los métodos especiales de recopilación, como el uso de informadores, la intervención telefónica y técnicas encubiertas, referidas al trabajo de inteligencia criminal. Desgraciadamente, el proceso se ve a menudo dificultado por factores

2.- Harris et al., Elementos básicos de inteligencia: Un manual para unidades de inteligencia del departamento de policía (versión revisada), LEZZ, Ministerio de Justicia de los EE. UU, 1976.

como problemas de capacidad y prioridad, presiones externas a la organización, conflictos de competencia, "agendas ocultas" y la falta (involuntaria) de claridad a la hora de formular las necesidades, disposiciones de protección de secretos y tradiciones burocráticas.

En buena medida, la información a la que los miembros individuales del personal pueden acceder es fragmentada intencionadamente y no está centralizada (presente, de este modo, en los departamentos locales y regionales) para protegerles de una supervisión no autorizada, comprobación del seguimiento y actuación disciplinaria. Esta información solamente puede ser clasificada como general bajo unas condiciones especiales. Dichas condiciones también se aplican al intercambio y reproducción de información en un fichero (electrónico) de la organización.

Hay que prestar especial atención a la protección de datos y a los aspectos operativos de protección.

La inteligencia ha tenido una creciente repercusión en las organizaciones y viceversa. La inteligencia en la aplicación de la ley se ha ido descentralizando sistemáticamente, con independencia de si se han introducido sistemas informáticos (centrales). Cierta información es almacenada en los archivos de casos de los empleados, en notas e, incluso, en cuadernos. Solamente parte de la inteligencia es almacenada en bases de datos centrales. Por esta razón, hay que desarrollar modelos al objeto de hacer que la inteligencia sea accesible. Naturalmente, la descentralización continuará haciendo más difícil compartir la inteligencia a escala internacional.

La jerga de la inteligencia criminal se está ampliando continuamente para acoger términos como estudios de fenómenos y sectores, delincuencia organizada, investigaciones financieras, estudios sobre fuentes abiertas, análisis del riesgo, inteligencia corporativa e inteligencia artificial. La introducción de nuevos instrumentos de investigación y análisis ha planteado la necesidad de definir y desarrollar métodos. En algunos Estados Miembros de la UE, los métodos utilizados han experimentado continuas innovaciones y controles de calidad internos. Entre estos ejemplos están el análisis de enlaces, mapas de localización de sucesos, mapas de flujos financieros y perspectivas generales sobre delitos/pruebas. Sin embargo, los intercambios de inteligencia, en cuanto a métodos y prácticas, es insuficiente.

La proliferación de legislación relativa a la inteligencia plantea otro problema. La legislación determina los límites teóricos —el alcance— y la dirección en la que funciona una organización y su personal. La legislación se ha ido convirtiendo cada vez más en un elemento fundamental que determina teóricamente a los demás elementos. La preocupación, siempre en aumento, sobre la protección de datos ha intensificado esta tendencia.

PROGRESOS A ESCALA NACIONAL EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE

BASES JURÍDICAS

En principio, la inteligencia se debe obtener y compartir a través de medios legales. Así pues, estos medios no deben entrar en conflicto con las leyes nacionales o con los acuerdos internacionales.

Por esta razón, la inteligencia en los Estados Miembros de la UE está siendo regulada, cada vez más, por instrumentos jurídicos, una práctica que está ganando terreno. Entre estos instrumentos están:

- las constituciones;
- los códigos penales;
- la ley por la que se rige la policía;
- el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (especialmente el art. 8);
- el Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos;
- las normas europeas sobre protección de datos.

Así pues, el hecho de compartir inteligencia se ve influido, principalmente, por:

- el derecho penal nacional e internacional;
- los sistemas nacionales e internacionales, de enjuiciamiento criminal;
- la ley nacional e internacional por la que se rige la policía.

Compartir la inteligencia va en función de su irrevocabilidad (administrativa, judicial) y de la legalidad de su recopilación y procedimientos y tratamientos de la misma.

Actualmente, las condiciones que rigen el hecho de compartir la inteligencia son demasiado inconsistentes porque los marcos jurídicos necesarios carecen de compatibilidad o integración.

DIFERENCIA EN LA LEGISLACIÓN

El intercambio de inteligencia se rige por normas nacionales e internacionales, las cuales, a su vez, deben ser ratificadas por el derecho nacional. Los aspectos internacionales serán analizados por los ponentes.

Sólo recientemente se ha despertado interés en la fase de pre-investigación (proactiva), también por parte de la ley.

Una vez que la fase de investigación judicial y el proceso de recopilación de pruebas han comenzado, se aplican las condiciones jurídicas relativas a la admisión de pruebas (legislación, reciprocidad, etc.). Desgraciadamente, sin embargo, los principios básicos varían por Estado Miembro debido a diferencias en las leyes de procedimiento y en los sistemas.

Las leyes que rigen la autonomía de los departamentos encargados de hacer cumplir la ley difieren bastante según el país. Además, en algunos países (por ejemplo, Bélgica) los fiscales están autorizados a actuar una vez que se ha comprobado el delito real, mientras que el fiscal en otros países (como el Reino Unido) no entra en juego hasta que no se han presentado las pruebas ante las autoridades fiscales o ante el Tribunal. Los métodos de recopilación de inteligencia también difieren según las disposiciones de la ley o las normas para el empleo de técnicas policiales especiales, desde una perspectiva general de técnicas permitidas por la ley en los Estados Miembros.

Basado en el principio de soberanía, el hecho de compartir la inteligencia se rige principalmente por la aceptación de inteligencia en otros departamentos y en otros Estados Miembros. Afortunadamente, cada vez hay más jurisprudencia europea sobre la aceptación de inteligencia obtenida a través de técnicas policiales especiales. Este progreso hace más fácil estudiar la posibilidad de compartir inteligencia, aunque estos estudios son todavía escasos.

224

Otra opción, concretamente la de puntos de contacto de información, está siendo jurídicamente estudiada en algunos Estados Miembros, en la actualidad. La tecnología de la información hace posible acceder a información que no está almacenada centralmente a escala regional o nacional. Con frecuencia, los índices ofrecen medios suficientes para conseguir el acceso. Por esta razón, deberán introducirse medidas de filtrado y una provisión de información adaptada a los usuarios.

La información debe mantenerse accesible para los responsables de compartir la inteligencia a escala nacional (OCN, Sirene, Unidad Nacional Europol, etc.). Fracasas a la hora de garantizar esta accesibilidad hará difícil gestionar la cooperación internacional.

Los requisitos relativos al almacenamiento de la información y las categorías de almacenamiento también difieren mucho de un país a otro.

Aunque es una práctica normalizada permitir el registro de ciertos niveles de información sobre delincuentes y sospechosos, no todos los países pueden registrar la información relativa a contactos, cómplices, víctimas, informadores y testigos, como está previsto en los archivos de análisis de Europol.

El conflicto entre necesidad de prevenir la delincuencia y protección de la intimidad se plantea en varias áreas de la prevención criminal y de las diligencias penales. Las soluciones obtenidas por los sistemas legales varían y, en algunos casos, son insuficientes para compartir la inteligencia sistemáticamente.

La Recomendación núm. R. (87) 15 que regula el uso de datos personales en el sector policial contiene directrices sobre la recopilación, almacenamiento, conexión y transmisión de información personal por parte de

las autoridades policiales (17 de Septiembre de 1987). Esta recomendación regula los casos que se encuentran comprendidos en el art. 9, sección 2 del Convenio del Consejo de Europa para la protección de personas en relación con el tratamiento automatizado de datos personales.

Tanto el Convenio como los Reglamentos tienen en cuenta las diferencias en las disposiciones sobre protección de datos en los distintos Estados Miembros, principalmente por razones de protección constitucional. Las constituciones se inclinan por tres categorías básicas en lo que a disposiciones sobre protección de datos se refiere:

- constituciones que garantizan expresamente la protección de datos (Países Bajos, España y Portugal);
- constituciones que establecen la protección de datos como una protección de la intimidad individual (Grecia, Irlanda, Luxemburgo, Italia);
- constituciones que clasifican la protección de datos como una protección de los derechos humanos (Francia, Finlandia, Alemania, y Dinamarca).

La legislación nacional sobre la reserva en la información generalmente, limita la definición de "personas" a personas físicas. Sin embargo, en algunos países, la definición se extiende hasta las personas jurídicas. En general, el término "datos personales" es interpretado en sentido amplio. Así pues, cada parte de la información intercambiada debe ser examinada para determinar si puede llevar a la identificación de personas o puede ser vinculada inequívocamente con una persona física o jurídica.

225

COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La cooperación internacional va en aumento y los delegados de Interpol y Europol ya han demostrado esto. También este acontecimiento tiene una enorme importancia al objeto de proporcionar formación y fomentar los contactos personales y el funcionamiento de la red.

Pero todavía es necesario hacer más cosas. Permítanme que les dé algunos ejemplos:

- Cooperación interna entre países y entre organizaciones (Interpol/Europol);
- Formación. La formación básica está bien; la formación para formadores basada en las mejores prácticas y la formación dirigida a los mandos debe desarrollarse más en profundidad;
- Función de la red;

- Normativas y convenios internacionales (Convenio de Europol), normas sobre análisis que incluyan modelos como las reglas confidenciales 4 x 4; el manejo de códigos debería normalizarse en toda Europol.

La Comisión ha anunciado también su intención de presentar una propuesta para alinear estrechamente los datos recopilados por los organismos nacionales para la aplicación de la ley y los departamentos encargados de la seguridad sobre presuntos delitos y delincuentes, incluyéndolos cuando haya sospechas razonables de que la delincuencia organizada esté involucrada.

Igualmente, la Comisión ha utilizado el programa Falcone y otros programas pertinentes de la UE para animar a participar más activamente a la comunidad académica y científica en el análisis de la delincuencia organizada.

226

Es necesario un trabajo continuado para mejorar la validez, fiabilidad y comparación internacional de los datos sobre delincuencia organizada y sobre los informes anuales de situación. La selección del objetivo de investigación y la planificación de la respuesta de la sociedad ante la delincuencia organizada requiere un conocimiento del perfil, motivos y modus operandi de los delincuentes, el ámbito y las tendencias de la delincuencia organizada, el impacto de la misma sobre la sociedad y la efectividad de una respuesta ante la delincuencia organizada.

Este conocimiento incluye datos operativos (datos relacionados con el individuo sospechosos y los casos detectados) y datos empíricos (datos cuantitativos y cualitativos). Deberá garantizarse la sincronización y el eficaz intercambio de datos entre las diversas autoridades, respetando siempre la protección de datos.

Es importante asegurar a escala internacional un planteamiento multidepartamental y multidisciplinar, que abarque intereses preventivos tanto como represivos. Los intereses judiciales y policiales deberán ser tenidos en cuenta.

CONCLUSIÓN

Este seminario es muy importante para desarrollar más el análisis criminal a nivel internacional. Especialmente, la red en funcionamiento, también resultante de esta reunión, les ayudará a conseguir un planteamiento individual de más éxito.

EL MODELO DE INTELIGENCIA EN LA ORGANIZACIÓN POLICIAL

Pedro Díaz-Pintado Moraleda
Comisario Principal del Cuerpo Nacional de Policía
Subdirector General Operativo
España

INTRODUCCIÓN

227

Ante los rápidos cambios y transformaciones de la realidad socio-delincuencial española, con la persistencia en unos casos, o la aparición en otros, de fenómenos que tienen como denominador común el constituir una amenaza a la seguridad o a los intereses del Estado, el papel de la información cobra una importancia muy superior a la de épocas pasadas.

Durante los últimos años, el fenómeno delincuencial en España ha experimentado cambios sustanciales, tanto cuantitativos como cualitativos. Hemos pasado de tener una delincuencia circunscrita en términos generales dentro de áreas geográficas reducidas y determinadas y con propensión a una especialidad delictiva concreta, a una actividad mucho más compleja, con gran movilidad y clara tendencia hacia la organización e internacionalización.

Relacionado con la evolución delincuencial anterior, se encuentran las rápidas transformaciones sociales y el llamado fenómeno de la globalización.

Hoy día, el mundo está cambiando a una velocidad vertiginosa, siendo difícil darse cuenta de la envergadura de los cambios, de su dirección y de su importancia para el futuro. La vida se ha internacionalizado, los fenómenos sociales y los conflictos se interconectan y expanden con relativa facilidad. El comercio mundial no tiene fronteras y las comunicaciones y la biotecnología han alcanzado un alto grado de desarrollo y utilización. Dentro de la Unión Europea, el espacio Schengen permite la libre circulación de personas y bienes, etc. Todo ello son condiciones que favorecen y generan oportunidades para la delincuencia.

No sería exagerado afirmar que no existen ya límites para la criminalidad y que hemos entrado también en la globalización del delito. Esta afirmación se hace más patente en el gran delito, el cual es por naturaleza organizado y transnacional, además de presentar características nuevas que precisan de métodos y de técnicas de investigación de gran complejidad. La respuesta a esta problemática pasa inevitablemente por una política de coordinación y colaboración internacionales, pero también como es el objeto de esta ponencia, por mejorar y profundizar en el modelo policial de inteligencia.

Uno de los grandes retos con los que se enfrenta la sociedad actual y de forma muy singular los Cuerpos y Fuerzas de la Seguridad del Estado, es precisamente la delincuencia organizada y transnacional en todas sus modalidades. Piénsese, por citar los ejemplos más representativos, el desarrollo que han experimentado manifestaciones delictivas como el narcotráfico, la delincuencia organizada, el blanqueo de capitales, las redes de inmigración ilegal y otros delitos graves asociados a las mismas.

Mención especial quisiera hacer en este contexto a dos fenómenos de especial trascendencia y significación: el terrorismo y la llamada delincuencia tecnológica.

228 El terrorismo, como máximo exponente del crimen organizado, constituye para España una de las principales preocupaciones de los ciudadanos y una amenaza grave a la convivencia. Sus efectos devastadores influyen negativamente en la estabilidad política, económica y social, ocasionando numerosas pérdidas humanas y materiales. El terrorismo ya no es sólo un problema interno de un país concreto, sino que, ha perdido su carácter tradicional y ha pasado a convertirse en transnacional. Cualquier análisis de este fenómeno en la década actual, muestra inexorablemente la tendencia hacia una continua proyección internacional y hacia unas formas de actuación que configuran un terrorismo cada vez más lesivo, sangriento e indiscriminado.

La delincuencia tecnológica, también conocida como los delitos en el ciberespacio, es una delincuencia emergente que no tardando (si no lo es ya), será la delincuencia del futuro en consonancia con el desarrollo vertiginoso de las nuevas tecnologías de la información y en particular de Internet.

Estas nuevas tecnologías, sobrepasan con mucho el campo de la información, convirtiéndose en un nuevo territorio virtual donde las actividades delictivas relacionadas con las mismas son ya amplísimas: sustracción o robo de información, daños y sabotajes a equipos informáticos, colocación de "troyanos" (programas ejecutables enmascarados que se difunden normalmente por correo electrónico y que producen los efectos diseñados por el programador como borrado de ficheros, envío indiscriminado de información o suplantación de identidad de la víctima), delitos contra la propiedad industrial e intelectual, pornografía infantil, espionaje industrial, fraudes y falsificaciones, blanqueo de dinero o sustracción de identidad, etc.

El espacio donde se comenten estos delitos puede ser virtual pero las investigaciones, vigilancias y detenciones son reales. Además, al no existir territorialidad cualquier cuerpo policial puede reclamar jurisdicción sobre las actividades que suceden en el mismo.

La incidencia de este tipo de delincuencia hoy en día y máxime teniendo en cuenta su proyección futura adquiere una importancia de primera magnitud y un objetivo prioritario de análisis e inteligencia.

Si analizamos nuestra posición dentro de la estructura del Estado, observamos que el Cuerpo Nacional de Policía es uno de los pilares básicos de su seguridad y ese objetivo se constituye como razón de su existencia: detección, prevención, investigación y represión en su caso de los peligros y amenazas que afectan a la seguridad del Estado y de los ciudadanos.

El Estado, como no puede ser de otra manera, es nuestro referente. Ello nos obliga a una continua alerta, si queremos comprender la influencia y el impacto que tienen en él los procesos que se producen, tanto en el interior como en el exterior. Debemos de conocer, por lo tanto, los escenarios, los contextos y el entorno en el que se desarrolla la acción del Estado y cómo repercute en sus Instituciones. De esta forma podemos detectar las amenazas que se ciernen sobre él y sus vulnerabilidades.

Actualmente esos escenarios y los procesos que en ellos inciden se han vuelto muy complejos e intrincados. Se mezclan preocupaciones y miedos sociales, intereses políticos y económicos con temas o cuestiones de seguridad.

229

A todo ello hay que añadir el papel de nuestro país como actor de referencia en la comunidad internacional. En muy poco tiempo hemos logrado no sólo la plena integración en la Unión Europea y otros organismos internacionales, de donde se derivan compromisos y responsabilidades, sino que sus intereses se han ampliado y diseminado por todos los rincones del mundo, especialmente en América Latina y en el Área Mediterránea. En este sentido desde el punto de vista geoestratégico, España tiene dos ejes sobre los que viene prestando una atención especial: la frontera sur por ser punto de contacto directo de la U.E., con el continente africano (mafias de inmigración ilegal procedentes del Magreb y de los países subsaharianos, terrorismo integrista islámico) y la relación con Hispanoamérica (tráfico de drogas, etc.).

Nos encontramos, pues, con un Estado que comienza a tener nuevas prioridades y demanda más seguridad, la cual cada vez se complica con factores que hasta ahora no contemplábamos en nuestro trabajo policial.

Todos estos condicionantes, situaciones y perspectivas hacen que los dirigentes, para administrar y gobernar el Estado, precisen de más información, completa y actualizada, de mejor calidad y que sea analizada sistemáticamente.

Lo anterior nos debe llevar a replantearnos los procesos de recopilación, evaluación, tratamiento, análisis y difusión de la información, que constituyen las cinco fases del clásico ciclo de la información. Al igual que en las comunicaciones el desarrollo tecnológico ha traído la sociedad de la información, la cual está siendo superada ya por la del conocimiento, el Cuerpo Nacional de Policía debe seguir este mismo proceso, por cierto ya iniciado, y completar la información operativa que genera con otra que incorpore de forma sistemática el conocimiento, es decir, inteligencia.

Nos encontramos caminando en esta dirección. Nuestro propósito es profundizar y mejorar las actividades de inteligencia con sistemas y metodologías de trabajo que permitan el máximo aprovechamiento y rentabilidad profesional de la información con un múltiple objetivo:

- predecir y articular mecanismos de prevención y respuesta con vistas a anular los problemas
- neutralizar sus agentes inductores y,
- aminorar en último extremo y en la medida de lo posible sus efectos.

Con esta estrategia de anticipación y respuesta se pretende atender de forma armónica e integral todos los requerimientos que realicen, tanto los Órganos de la Dirección como las Unidades Operativas Policiales.

LA ACTIVIDAD DE INTELIGENCIA

Aunque no es nuestro objetivo entrar en disquisiciones sobre la diferencia entre información e inteligencia, ni de la utilización que del término hacen los anglófonos y francófonos, lo que resulta evidente y en ello debemos de estar todos de acuerdo, es que los procesos para elaborar la inteligencia son más exhaustivos y complejos que los utilizados para la obtención (concepción pasiva) o captación (concepción activa) de la información.

Parece conveniente, no obstante, hacer alusión aunque sea de forma muy breve y elemental a los conceptos de información e inteligencia. El mismo título del panel de este seminario "De la Información a la Inteligencia" es en sí mismo sugestivo, en el sentido de que marca el camino y la dirección a seguir para detectar y evaluar las amenazas y luchar contra la delincuencia, cada vez más internacional y experta.

Inicialmente, un concepto básico de información alude a todo conocimiento, noticia o dato susceptibles de ser comunicados o trasladados a un receptor.

Desde una óptica eminentemente policial, el concepto de información anterior debe completarse con la aplicación práctica o utilidad de la misma en su doble percepción (reactiva o de respuesta y preventiva o de anticipación), al ser entendida la información como conocimiento, noticia, datos, indicios o pruebas tendentes a garantizar la paz y seguridad ciudadanas, a evitar la comisión de delitos, accidentes, catástrofes o cualquier otro tipo de

desgracia pública, o bien a identificar, localizar y detener a los presuntos culpables. Este proceso informativo vale tanto para la lucha contra la criminalidad de naturaleza común, como también para la criminalidad de naturaleza política o terrorista, e incluso para labores de tipo preventivo en el mundo económico, en el social, en el político, en el de la marginalidad o exclusión sociales.

A modo de síntesis y con una intencionada dosis de pragmatismo podríamos convenir en definir o al menos entender la información como "conocimiento suficiente para habilitar la práctica de decisiones lo más acertadas posibles".

Por otra parte, el término de inteligencia actualmente en boga y de gran actualidad, está íntimamente relacionado con el de información, ya que la inteligencia es una mutación de la información a través de los procesos de integración e interpretación. La metamorfosis de una a otra se produce, cuando los diferentes datos y noticias son tratados y analizados, produciéndose automáticamente un salto cualitativo de gran importancia, al pasar a un estadio superior cual es el área de inteligencia. La información así tratada y analizada se transforma en información útil y utilizable, es decir inteligible, con la consiguiente aplicación práctica o rentabilización profesional.

Bajo estas premisas se puede definir la inteligencia como "Información elaborada dirigida a la acción".

231

En otras palabras, inteligencia sería información que produce algo nuevo, sobre la base de predicciones intuitivas enfocadas hacia acciones o medidas de futuro.

Esta definición conlleva por su propia naturaleza requisitos tales como cumplimiento del citado ciclo de la información en sus diferentes fases, ya que solamente con este recorrido escalonado se puede conseguir la elaboración de la misma. La información, por tanto, tiene un carácter más interno y genérico que la inteligencia, siendo esta última un producto más elaborado del que actualmente existe una gran demanda institucional y social.

Es bien conocido que la información es poder. Por lo tanto, aquel que está en posesión de más datos, o el que primero dispone de ellos, está en condiciones óptimas de ejercer dominio efectivo sobre los demás. Este dominio se torna todavía más eficaz, cuando los datos se refieren a la esfera de la intimidad personal por temor a su utilización o difusión.

Si la simple posesión de datos, conocimientos o información en general es poder, cuando la información se transforma en inteligencia, el poder anterior se vuelve más eficaz al estar elaborada y orientada hacia la acción, en el momento y lugar precisos.

El gran filósofo alemán Goethe ya interrelacionaba los conceptos de conocimiento/inteligencia, voluntad y acción al afirmar:

“no basta con saber, también hay que aplicar”
“no basta con querer, también hay que actuar”

La inteligencia así entendida se suele dividir en dos categorías básicas, según el tipo de análisis:

- Inteligencia operativa.
- Inteligencia estratégica

La inteligencia operativa, orientada hacia la acción o respuesta, también llamada inteligencia operacional, se refiere a aquellas informaciones elaboradas que están muy próximas en el tiempo y enfocadas hacia la investigación o esclarecimiento de casos particulares y concretos, cuyos objetivos son perseguibles a corto plazo.

La inteligencia estratégica, orientada preferentemente hacia la prevención o anticipación, apunta a proporcionar información que pueda diagnosticar fenómenos de interés para la seguridad, detectar amenazas relativas a problemas actuales y emergentes o identificar tendencias de la criminalidad, con el objeto de que los órganos de dirección puedan disponer de información pertinente que les permita ejercer las funciones de planificación, priorización de actividades y asignación de recursos de forma más eficaz y eficiente. La inteligencia estratégica es esencial para la toma de decisiones, y tiene la vista puesta en la consecución de los objetivos a medio o largo plazo.

232

Todos los modelos de inteligencia vienen determinados por los objetivos y prioridades que se marcan, dependiendo de los escenarios, de las amenazas y riesgos que de ellos se derivan y de las propias capacidades y potencialidades. Aunque compartan las mismas líneas en lo esencial, sin embargo cada país cuenta con un modelo propio que se ciñe a su peculiar idiosincrasia, estructura y cultura organizativas, carencia y necesidades informativas. De aquí que el modelo de inteligencia en la organización policial deba ajustarse y venga determinado por las premisas anteriores.

IDENTIFICACIÓN DE AMENAZAS Y VULNERABILIDADES.

Una de las principales preocupaciones de un modelo de inteligencia es la búsqueda permanente de aquellas amenazas que pueden atacar a la seguridad, tanto pública como ciudadana.

Hoy día todos los informes de expertos y de organismos especializados con competencia en esta materia coinciden en señalar que la delincuencia organizada por su volumen y proyección es una amenaza seria para la mayoría de los países. Todos los países miembros de la Unión Europea (entre ellos obviamente España), desde hace años vienen elaborando un informe anual de carácter estratégico sobre la situación de la delincuencia

organizada en sus respectivos países. Este informe, es de ámbito nacional, y recoge datos de grupos organizados activos, que están siendo investigados por el Cuerpo Nacional de Policía, Guardia Civil o la Policía Autonómica del País Vasco y Cataluña.

Es necesario insistir nuevamente que para España el terrorismo es posiblemente el principal problema y amenaza. Quisiera destacar, dado que el título de este seminario es "¿Hacia una Policía Europea?", que EURO-POL, a propuesta del Estado Español se hizo cargo de la competencia del terrorismo, ampliando en primer lugar su mandato para luchar contra esta lacra social sin esperar el plazo que le marcaba el Convenio. Según los acuerdos de Tampere, EUROPOL va a ser operativo y se van a crear equipos conjuntos de investigación para luchar en primer lugar contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y el tráfico de seres humanos.

Las amenazas y vulnerabilidades, objeto del análisis por las unidades competentes pueden ser internas o venir del exterior. Algunas de las principales se enumeran seguidamente:

Procedentes del exterior

- Conflictos civiles, étnicos, religiosos, nacionalismos, tribales, revolucionarios...
- Avances tecnológicos y descubrimientos científicos.
- Venta ilegal de armas cortas y de destrucción masiva..
- Movimientos de capitales.
- Estados corruptos, inestables...
- Situaciones extremas de pobreza y exclusión social.
- Comercio internacional.
- Fronteras.

233

De carácter interno

- Nacionalismos excluyentes e independentismo
- Corrupción.
- Recursos estratégicos.
- Condiciones socioeconómicas favorables o desfavorables.
- Vacíos legales y falta de armonización legislativa.
- Ideologías contra los derechos humanos y garantías y libertades constitucionales.

RIESGOS Y ACTIVIDADES DELICTIVAS

Cabría diferenciarlos entre los que afectan o preocupan al Estado de aquellos otros cuyo epicentro gira alrededor de la seguridad y preocupación de los ciudadanos:

Contra el Estado

Vienen determinados por la actuación de la delincuencia organizada nacional y transnacional, incluido el terrorismo, los fundamentalismos y extremismos, o la actuación de agentes extranjeros. Este tipo de delincuencia desarrolla entre otras las siguientes actividades ilegales:

- Atentados terroristas.
- Tráfico de drogas.
- Blanqueo de capitales.
- Tráfico de seres humanos, explotación sexual y laboral.
- Racismo y xenofobia.
- Fraudes a las Instituciones y empresas.
- Ataques a las Infraestructuras Tecnológicas.
- Espionaje industrial.
- Corrupción.

Contra la Seguridad Ciudadana

Delincuencia urbana, hooligans, violencia juvenil, violencia doméstica y todas aquellas que afectan individualmente a los ciudadanos derivadas de las anteriores.

234

Resumiendo, como actividades delictivas que son consideradas objetivos prioritarios de preocupación analítica y de inteligencia se pueden señalar:

- Terrorismo.
- Narcotráfico.
- Redes de inmigración ilegal.
- Blanqueo de capitales.
- Delincuencia organizada.
- Delincuencia doméstica o violencia en el ámbito familiar.

CAMPOS DONDE EL CUERPO NACIONAL DE POLICÍA REALIZA LABORES DE INTELIGENCIA

Además del trabajo que se lleva a cabo en el territorio nacional, desde un punto de vista geográfico se vienen realizando trabajos de inteligencia en Hispanoamérica y en el litoral Mediterráneo, así como en otros países o áreas donde se desarrollan actividades ilícitas o de riesgo con repercusión e incidencia en el Estado Español.

En cuanto a los sectores, los trabajos de inteligencia están centrados principalmente en la lucha contra el terrorismo, tanto autóctono como internacional, la delincuencia organizada y las redes de inmigración ilegal, sin olvidar otros campos como son el económico, político, cultural, social-cultural, ambiental y tecnológico.

ESTRUCTURA POLICIAL DE INTELIGENCIA

Antes de entrar a desarrollar el actual modelo de inteligencia policial, quisiera retrotraerme brevemente en el tiempo.

Las tareas de análisis e inteligencia han existido de alguna manera siempre. Sin embargo los trabajos estructurados o semi estructurados son recientes, pudiendo situarlos en torno a 1980 aproximadamente. A lo largo de estos últimos 20 años y de forma progresiva se han ido perfeccionando los procedimientos y métodos de trabajo analíticos que en un principio estaban enfocados hacia la delincuencia en general con el fin de apoyar las investigaciones y actuaciones policiales y judiciales. En la última década, con motivo de la celebración de los Juegos Olímpicos de Barcelona 1992, es cuando el Cuerpo Nacional de Policía apuesta claramente por la utilización de las técnicas de análisis de la información criminal, iniciándose un cambio metodológico y estructural que permite un tratamiento integral, una sistematización de los datos, así como una coordinación operativa de las actividades. Los grupos de análisis y tratamiento de la información (GATI), creados al efecto se pueden considerar como el exponente más claro en el diseño inicial de un modelo de inteligencia criminal en el ámbito del Cuerpo Nacional de Policía. Es necesario señalar que en este primer estadio sus análisis han sido sobre todo de tipo operativo o táctico y no estratégico.

Para dar respuesta a los requerimientos en materia de seguridad, el Cuerpo Nacional de Policía ha ido adecuando sus estructuras y recursos a las necesidades siempre cambiantes de la sociedad. El principio general de eficiencia obliga a adaptar las estructuras existentes, así como a aprovechar los estudios realizados y las experiencias consolidadas relativas a tratamiento integral de la información y a su análisis con finalidad operativa o estratégica.

El modelo de inteligencia del Cuerpo Nacional de Policía gira sobre dos ejes fundamentales y complementarios, como son por un lado el área de Información y por otro el área de Policía Judicial que incluye también otras áreas policiales como Policía Científica, Seguridad Ciudadana y en especial la de Extranjería, en cuanto a las redes de inmigración ilegal y falsificaciones documentales. Se puede hablar, por tanto, de dos grandes modelos que son independientes y especializados en materias que le son propias, pero a la vez complementarios y coordinados.

Las unidades que sustentan estos dos modelos son la Unidad Central de Inteligencia, ya citada, incardinada en la estructura de la Comisaría General de Información y Unidad Central de Inteligencia Criminal, dependiente de la Comisaría General de Policía Judicial, cuya adjetivación la circunscribe a aquellos asuntos delincuenciales específicos del área competencial de Policía Judicial.

MODELO POLICIAL EN EL ÁREA DE INFORMACIÓN

La recepción, tratamiento y desarrollo de la información de interés para el orden y la seguridad pública en el ámbito de las funciones de la Dirección General de la Policía y la utilización operativa de la información, específicamente en materia antiterrorista, en el ámbito nacional e internacional, son realizadas por la Comisaría General de Información. Uno de los objetivos prioritarios ha sido el progresar en el desarrollo de un servicio de información/inteligencia, capaz de dar una respuesta policial más eficaz en el campo de la seguridad pública. En este sentido, ha venido intensificando las funciones de análisis, en primer lugar perfeccionando y mejorando el análisis estratégico a nivel de la organización central y a continuación ampliando e intensificado la función de análisis táctico y operativo a nivel periférico al objeto de dinamizar y perfeccionar todas las demás funciones en el ámbito operativo.

Esta metodología de trabajo e investigación, básica en todos los servicios de inteligencia, se fueron haciendo extensivas a aquellas Brigadas de Información con peso específico en materia antiterrorista como son en primer lugar las del País Vasco y Navarra, seguidas de las de Madrid, Barcelona y otras.

Se puede afirmar, por tanto, que esta Comisaría General es un híbrido entre información e inteligencia.

236

El modelo policial de inteligencia en el área de información radica en su Unidad Central de Inteligencia, creada en Julio de 1994 con la finalidad de dar un nuevo impulso a las tareas analíticas centralizando la información para su tratamiento y explotación, a la vez que introduciendo nuevos campos de análisis, en particular en la lucha contra el terrorismo etarra y el Movimiento de Liberación Nacional Vasco (MLNV). Se pretendía cubrir un vacío importante en la organización policial, cual era la carencia informativa de disponer de análisis estratégicos. Como más novedoso e importante el trabajo de reflexión y análisis son de destacar, por el impacto en la banda terrorista ETA los siguientes resultados: La investigación por primera vez de las finanzas y el desmantelamiento de la trama económico financiera del terrorismo etarra con la detención del comando que se ocupaba de dichas finanzas, el cierre del diario "Eguin", la detención y encarcelamiento de la Mesa de HB, sin olvidar los frutos obtenidos en las desarticulaciones de comandos operativos.

La creación de esta Unidad ha sido un gran acierto, pues si hoy día los trabajos de inteligencia son necesarios para la estabilidad y supervivencia de las organizaciones en general, tratándose de la lucha contra las organizaciones criminales, y sobre todo contra las de naturaleza terrorista, los trabajos de análisis e inteligencia son absolutamente necesarios. No en vano los informes emitidos sobre la banda terrorista ETA y otras actividades ilícitas o de riesgo con incidencia en la seguridad vienen siendo especialmente valoradas.

MODELO POLICIAL DE INTELIGENCIA EN EL ÁREA DE POLICÍA JUDICIAL

A nivel central las funciones operativas de la investigación y persecución de los delitos relacionados con las drogas, la delincuencia organizada, económica, financiera, tecnológica, los delitos monetarios, la falsificación de moneda y la colaboración con la Policía de otros países, son llevadas a cabo por la Comisaría General de Policía Judicial.

Las funciones analíticas se han venido realizando a través de las respectivas unidades que conforman la estructura organizativa de la citada Comisaría General. En materia de análisis, tratamiento y distribución de la información, es de destacar de forma expresa la Brigada de Análisis y Seguimiento (BAS), dependiente de la Unidad Central de Estupefacientes. El área de Policía Judicial, carecía por tanto, de un modelo único sobre inteligencia criminal.

Sin embargo el Cuerpo Nacional de Policía, si bien dependiente orgánica y funcionalmente de la Subdirección General Operativa, ya disponía a través de la Unidad Central de Análisis y Tratamiento de la Información (UCATI) y sus Grupos de análisis periféricos, de un instrumento válido y eficaz en las tareas de recolección, evaluación, tratamiento de la información y de la coordinación operativa.

Con el fin de adecuar la estructura de la Organización Central del Cuerpo Nacional de Policía a la filosofía y desarrollo del Programa de Policía 2000, se ha visto la necesidad y conveniencia de crear en el ámbito de la especialidad una Unidad Central de Inteligencia Criminal, que a imagen y semejanza de la existente en la Comisaría General de Información, potenciará, impulsará y dinamizará las actuaciones policiales dirigidas contra la delincuencia en general y contra el fenómeno de la delincuencia organizada asentada en España en particular.

La recientemente creada Unidad de Inteligencia Criminal ha integrado en un sólo modelo de Inteligencia Criminal las funciones de las dos Unidades, inicialmente concebidas para el mismo objetivo, como son la UCATI y BAS citadas, en materia de análisis operativo, tratamiento y distribución de la información. Con esta unificación se ha aprovechado la actual estructura orgánica y funcional, con el objeto no sólo de optimizar el actual potencial humano y técnico sino también racionalizar y armonizar la metodología de trabajo.

Esta Unidad permite abordar la gran acumulación de información, uniendo la información territorial con la aportada por organismos centrales, dando como resultado la creación de una información integral de todo el Cuerpo Nacional de Policía al enfocar las respuestas de forma descentralizada o especializada. El Programa Policía 2000, sustentado en los pilares de proximidad, especialidad y coordinación, apunta claramente en este sentido. La Policía de Proximidad, en especial los Policías Preventivos de Proximidad (PPP), tienen una función eminentemente pro-activa de cap-

tación y recepción de información mediante la relación con los funcionarios, detección y control de modalidades delictivas, canalización de la información, relaciones y contactos con asociaciones y formulación de denuncias "in situ". Este potencial informativo generado por el área territorial o de proximidad es transferido, con la debida coordinación, al área supraterritorial o de especialidad, donde una vez analizada la información es transformada en inteligencia.

Con este sistema se pretende la centralización de los datos para posteriormente descentralizar su uso en apoyo de la unidades operativas. Asimismo permite también abordar la información operativa dentro de un sistema de trabajo de máxima seguridad, evitando la distorsión y pérdida de la información y creando una capacidad de respuesta operativa, táctica o estratégica.

La estructura y funciones de la citada Unidad están orientadas hacia:

- Recolección, evaluación y seguimiento de la información (control y apoyo de la estructura territorial, fuentes internas y externas).
- Tratamiento de la información (áreas de especialidad delictiva, relaciones internacionales con Europol, Interpol, Sirene, Enlaces).
- Análisis operativo (análisis del caso, análisis sobre grupo de autores, análisis de perfil específico, y análisis de investigación).
- Análisis estratégico (planificación, análisis de tendencias, de perfiles generales y de riesgo).
- Tecnología y metodología (estudios y formación, aplicaciones y programas informáticos e I+D).
- Coordinación técnico-operativa.

238

Por último, señalar en cuanto al ámbito internacional, que el Cuerpo Nacional de Policía ha puesto en estos últimos años una atención especial en potenciar los contactos y la colaboración internacional con otros cuerpos policiales, enviando funcionarios de enlace por áreas de especialidad a las principales zonas generadoras de información de interés para la seguridad nacional. En este mismo contexto no se puede silenciar la labor desarrollada desde el punto de vista de análisis e inteligencia por las Oficinas Nacionales O.I.P.C.-INTERPOL Madrid y el Servicio Nacional de Inteligencia Criminal NCIS-EUROPOL, las cuales están dando respuesta eficaz a las demandas de cooperación técnica internacional de los Cuerpos Policiales españoles, (Cuerpo Nacional de Policía, Guardia Civil y Policías Autonómicas).

PROSPECTIVA

Es evidente que las características que definen el escenario actual (internacionalización e interdependencia de la actividad humana y de los Estados, desarrollo tecnológico y científico, aumento de las vulnerabilidades y de las demandas de seguridad y protección, profesionalización de la delincuencia), se acentuarán en el futuro, lo que nos lleva a pensar en la necesidad de crear una Unidad con funciones de órgano de Inteligencia dentro de la Subdirección General Operativa.

Este Órgano sería responsable de:

- Detectar, determinar y analizar las amenazas, riesgos y vulnerabilidades del Estado y de la sociedad civil en materia de seguridad.
- Conocer las tendencias y manifestaciones delincuenciales y evaluar su impacto.
- Determinar las carencias operativas y desarrollar y fortalecer las capacidades.
- Fijar las prioridades y objetivos generales y señalar estrategias.
- Establecer y desarrollar procedimientos de actuación, de cooperación y colaboración interna y externa e implantar metodología de trabajo.

LA INTELIGENCIA CRIMINAL EN EL REINO UNIDO

Douglas Pollock
Projet Manager del N.C.I.S. británico
Reino Unido

INTRODUCCIÓN

241

Inglaterra y Gales cuentan con 43 fuerzas policiales distintas, cada una de ellas está dirigida por un Jefe de Policía. ¿Quién es responsable de los asuntos policiales diarios que afectan a sus áreas individuales?. Se exige que cada Jefe de Policía gestione sus propios recursos para abordar los delitos e incidentes menores, además de exigírsele que dirija investigaciones graves, como asesinato y violación. Tienen total autonomía para supervisar, como estimen oportuno, su área. Generalmente, las fuerzas cuentan con efectivos para realizar patrullas que se encargan de responder ante un incidente, un departamento de investigación criminal para abordar investigaciones pertinentes y departamentos especializados; por ejemplo, el departamento de tráfico, personal y formación.

Se exige que cada fuerza policial lleve a cabo sus asuntos dentro de un presupuesto fijado y por lo tanto, todas las decisiones policiales deben realizarse teniendo esto presente.

Los Jefes de Policía son responsables ante el Ministerio del Interior de su actuación, junto con una gran variedad de indicadores que ponen de relieve si esa fuerza está actuando bien. Un departamento que trabaja para el Ministerio del Interior examina minuciosamente si una fuerza está actuando bien.

Los efectivos policiales para Inglaterra y Gales son de 126.000 oficiales al servicio de una población de 56.000.000 personas, lo que equivale a una media de un oficial por cada 450 personas.

Hay otras dos organizaciones policiales que mencionaré brevemente: el Servicio de Inteligencia Criminal Nacional y la Brigada Judicial Nacional.

NCIS

El Servicio de Inteligencia Criminal Nacional (National Criminal Intelligence Service – NCIS) es el departamento de cumplimiento de la ley del Reino Unido que recopila y analiza la Información en materia de delincuencia grave y organizada. Se centra en estos grupos y en estos individuos y en quien les organiza, ya que afectan al Reino Unido y sus intereses. El NCIS está a la vanguardia de la lucha contra la delincuencia grave y organizada en el Reino Unido y en todo el mundo. El NCIS trabaja para todos los cuerpos de seguridad del Reino Unido. Facilita una gran variedad de productos y servicios de Información para ayudar a la lucha contra la delincuencia grave y organizada.

El NCIS se especializa en cuatro áreas de trabajo:

- Proporcionar perspectivas generales de Información estratégica para la selección de objetivos nacionales de la delincuencia organizada.

- Facilitar Información operativa sobre las organizaciones delictivas más difíciles y peligrosas.

242

- Facilitar especialistas que coordinen funciones e instalaciones para los cuerpos de seguridad del Reino Unido.

- La publicación de productos de conocimiento de Información para los cuerpos de seguridad.

El NCIS recurre a la experiencia de todos los cuerpos de seguridad y tiene percepciones excepcionales en todos los aspectos de la actividad de Información. En reconocimiento de esto, el NCIS está dirigiendo el esfuerzo del Reino Unido para armonizar la forma en la que se está haciendo el trabajo de Información en todo el país. El Modelo de Inteligencia Nacional es el más importante de los productos de conocimiento y está impulsando operaciones de inteligencia hacia un nuevo nivel de profesionalidad.

Está basado en la experiencia de estrategias y tácticas, que sabemos que son eficaces para reducir la delincuencia y las oportunidades de la delincuencia. Es un modelo basado en la disponibilidad de Información exacta, oportuna para los asuntos nacionales, regionales y locales.

BRIGADA JUDICIAL NACIONAL

La Brigada Judicial Nacional se creó en abril de 1998 para luchar contra la delincuencia organizada y grave, tanto nacional como transnacional. La sede está en Londres y está dirigida por un Director General (Jefe de Fuer-

za Policial). Está compuesta por casi 1500 detectives formados. Se creó para hacer frente al incremento de la delincuencia organizada. Una gran cantidad de su tiempo está dedicado a la investigación de la delincuencia organizada dentro del mercado de la droga. Tienen como objetivo hacer frente a los niveles superiores de la delincuencia en el Reino Unido. También son responsables de la realización de investigaciones de secuestros en todo el Reino Unido. Las investigaciones que involucran a delincuentes de alto nivel son extremadamente difíciles de llevar a cabo. Estamos tratando con gente lista, como consecuencia, nuestro enfoque tiene que ser mejor que el de antes, y debemos aprender a cambiar nuestras tácticas en función de cada operación. La Brigada Judicial Nacional ha adoptado totalmente el Modelo Nacional de Inteligencia como fuerza rectora de su organización. Las 43 fuerzas policiales tienen distintos enfoques para abordar la delincuencia y la Información. No pretendo hablar de estos distintos enfoques, sino que me centraré en el Modelo de Inteligencia Nacional que pretende armonizar el enfoque de las prácticas de Información.

EL MODELO DE INTELIGENCIA NACIONAL (MIN)

“No deberíamos estar luchando contra la delincuencia en el siglo XXI con instrumentos del siglo XIX”

Esta era una cita del ex Ministro del Interior Jack Straw haciendo referencia a la función policial. ¡ El cambio era inevitable!

243

El MIN esta diseñado para llevar Información a los cuerpos de seguridad y fue presentado por el NCIS en febrero de 2000, habiendo recibido el total apoyo de los 43 Jefes de los cuerpos policiales de Inglaterra y Gales.

Las 8 fuerzas policiales de Escocia también están adoptando el Modelo Nacional de Inteligencia, lo que garantizará un modelo común con Inglaterra y Gales. El trabajo es resultado de un deseo de profesionalizar la disciplina de Información dentro de los cuerpos de seguridad. También es el reconocimiento de las necesidades cambiantes de los gestores de los cuerpos de seguridad, que subraya tres necesidades particulares:

- 1.- Planificar y trabajar con asociados para garantizar la seguridad de la comunidad.
- 2.- Gestionar la actuación y el riesgo.
- 3.- Dar cuenta de los presupuestos.

El Modelo de Inteligencia Nacional proporciona importantes oportunidades a los jefes de fuerzas policiales y a los jefes operativos. Contribuye al proceso de una buena relación precio-calidad ya que Información exacta ayuda a hacer uso de los recursos más eficazmente.

Los asuntos de la policía tratan de la gestión y reducción del delito y otros problemas policiales.

La Información es un instrumento para hacer frente al delito, en el pasado se puso énfasis en la detección en contraposición con la prevención.

El Modelo de Inteligencia Nacional ha sido diseñado para llevar la Información al seno del sistema policial nacional y local. Ofrece la imagen que lleva estrategia eficaz no sólo con respecto al delito y delincuentes sino que también puede adaptarse a todas las necesidades policiales, desde delincuencia organizada hasta seguridad vial.

Necesitamos asegurarnos que los jefes fuesen conscientes de sus problemas y consecuentemente permitiesen que se le proporcionase tácticas indicadas para hacer frente a las oportunidades que surjan. La Información es el medio que permite que esto suceda. El Modelo de Inteligencia Nacional pretende conseguir un entorno de Información profesional. El Modelo de Inteligencia Nacional hace uso de la Información para definir los asuntos y para asignar recursos a problemas identificados. Nos estamos ocupando del delito, de los delincuentes y de la delincuencia. El Modelo de Inteligencia Nacional exige un cambio en la forma en que se desempeña la función policial. El Modelo de Inteligencia Nacional no es simplemente añadir Información a un asunto previamente condicionado. Pretendemos alejarnos de ser una organización meramente reactiva para ser una organización que pretende abordar problemas antes de que estos sean demasiado amplios para un enfoque intervencionista/ prevencionista haciendo uso de la Información. La planificación responsable de asuntos asegura estrategias eficaces y mejores elecciones tácticas. A su vez esto proporciona la elección de cometidos más eficaz y la utilización de recursos que llevan a una mejor economía ya que los objetivos más importantes son abordados en primer lugar.

La actuación policial basada en la Información significa cosas diferentes para diferentes personas. Es importante describir qué no es la actuación policial basada en la Información para disipar algunos de estos pensamientos.

La actuación policial basada en la Información no es

- Incrementar, simplemente, su acceso a más bases de datos.
- Alentar a personas que corren riesgos a que asuman más riesgos, o depender de individuos para conseguir resultados.
- Estimular, únicamente, más información procedente de cualquier sitio y de cualquier persona.
- Reclutar simplemente más informantes.
- Hacer únicamente más trabajo encubierto o de seguimiento.
- Trabajo de brigada proactiva con otro nombre.

- Adoptar un enfoque restringido. Esto no es asunto de CID (Departamento de Investigación Criminal). La Información pertenece a todo el mundo dentro de la organización.

El Modelo de Inteligencia Nacional trata de

- Productos que describen el asunto real. Esta basado en prácticas y normas de trabajo sólidas de Información.
- Productos que lleven a la toma de decisiones.
- Disciplinas para planificación.
- Un sistema de Información reconocido por la dirección.
- Una base para gestión del riesgo.
- Un entorno de Información seguro

Ahora mencionaré alguno de estos asuntos.

El Modelo de Inteligencia Nacional describe cuatro productos de Información claves y nueve técnicas analíticas que ayudan a los directores a entender el entorno delictivo.

245

CUATRO PUNTOS CLAVE DE INFORMACIÓN:

- Evaluaciones estratégicas y tácticas
- Perfiles del objetivo y del problema

NUEVE TÉCNICAS ANALÍTICAS:

- Análisis de la red
- Análisis del perfil del objetivo
- Análisis de los asuntos delictivos
- Perfil de mercado
- Análisis de resultados
- Análisis de riesgo
- Evaluación de Información operativa
- Análisis de modelos de delito
- Análisis demográfico/tendencia social

La utilización de estos productos y técnicas permitirá a los profesionales de la Información explicar el punto de vista del delito y de los delincuentes y la criminalidad en todos los niveles.

Estas técnicas y productos respaldan el desarrollo del conocimiento profesional en técnicas proactivas policiales eficaces.

El panorama general representa el delito en los tres niveles, desde las víctimas hasta el volumen del delito cometido en un área local, hasta el delito especialista y organizado y delincuentes a nivel nacional.

¿Cuál es nuestro objetivo? ¿Cómo evitamos que las víctimas sean víctimas?. El trabajo analítico es instrumental en la Información.

¿Cuál es la apariencia del delito y la delincuencia?

¿Qué delincuentes tienen relación?

¿Qué víctimas son más vulnerables?

¿Cómo funcionan los delincuentes?

¿Qué delincuentes están cometiendo la mayoría de los delitos?

No me sería posible explicar detalladamente todas las técnicas analíticas que ayudan a proporcionar claridad. Sin embargo, describiré dos de las técnicas.

ANÁLISIS DE LA RED

246

El análisis de la red no sólo describe los vínculos entre las personas que forman parte de redes delictivas, sino también el significado de las conexiones, los papeles desempeñados por los individuos y los puntos fuertes y débiles de una organización criminal.

El análisis de la red necesita, por tanto, examinar los atributos y las funciones claves de individuos dentro de la red junto con las disposiciones financieras y de comunicaciones.

Este tipo de análisis está estrechamente alineado con las técnicas de perfilado de objetivo y otras técnicas de análisis.

A nivel estratégico, el análisis de la red proporciona un entendimiento minucioso de la escala y gravedad de la amenaza que representan los grupos criminales, permitiendo que se le dé la prioridad adecuada en relación con ellos. También permite que los gestores con puestos de responsabilidad dirijan, dónde se adjudicarán los recursos y qué delincuentes serán seleccionados como objetivo.

A nivel táctico, distinguiré las redes más importantes a las que se hará frente y cuál es el mejor modo de debilitarlas.

La evaluación del analista de la continua elasticidad de la red será una consideración importante a la hora de medir el éxito de un ataque policial.

Necesitamos saber realmente cuándo, cómo y por qué tuvimos éxito.

ANÁLISIS DE LOS NEGOCIOS DELICTIVOS

Estos perfiles tienen análisis detallados de cómo funcionan las operaciones o técnicas delictivas, del mismo modo que se pueden explicar los negocios legales. El perfil examina, por tanto, todos los aspectos del *modus operandi* del delincuente, incluyendo:

¿Cómo se seleccionan las víctimas?

¿Hay procesos técnicos implicados en el delito?

Los métodos de traslado, disposición de, o blanqueo de los beneficios.

Los puntos débiles del sistema o procedimientos que el negocio criminal explota.

Los análisis incorporarán naturalmente los hallazgos que surjan en otros tipos de análisis, como el análisis de la red, el análisis de modelo delictivo y puede presentarse a todos los niveles del modelo.

El análisis puede ser utilizado para identificar los puntos clave de desorganización, para predecir las actividades delictivas, para subrayar las oportunidades de prevención y reducción del delito y facilitar la formación operativa en técnicas eficaces de investigación y prevención. También puede arrojar luz sobre la forma en la que ciertos negocios criminales están desarrollándose y evolucionando, qué puede ser importante en el nivel más elevado para ayudar a identificar la debilidad o los requisitos para nueva legislación o áreas donde la capacidad policial sea débil. No vayamos a infravalorar las organizaciones criminales a todos los niveles. Ellos planean, aprenden de sus errores y responden a las nuevas tácticas policiales. (¿Cuántas veces los cuerpos de seguridad aprenden de sus errores?)

Necesitamos ser profesionales en nuestro enfoque y el sistema policial basado en la Información, la utilización del Modelo de Inteligencia Nacional es el camino a seguir. A través de estas técnicas se dispone de una idea más exacta sobre las relaciones entre víctimas, delitos y delincuencia. Es importante recordar que la delincuencia organizada existe de una forma u otra a todos los niveles.

El entendimiento de estas relaciones permitirá la aplicación de la ley para mejorar su respuesta policial recordando que la Información es una ventaja de mando. Hay que recordar que la inteligencia es una ventaja de mando. Por lo tanto, ¿cómo definimos el orden de las prioridades?

EVALUACIÓN ESTRATÉGICA

La finalidad fundamental de la evaluación estratégica es proporcionar al grupo de coordinación y designación de cometidos una visión exacta de la situación en su área de responsabilidad, cómo cambia la imagen y cómo puede cambiar en el futuro.

Por definición es a largo plazo, el nivel alto juzga los temas de cumplimiento de la ley y por lo tanto, no sólo considera las actividades actuales sino también trata de prever las posibles evoluciones.

Una valoración estratégica realizada localmente basada en la Información ayudará en el área de planificación y formulación de la política y contribuirá a la mayor visión de los modelos, las tendencias en la región y a nivel nacional. La demografía, las pautas de los cambios sociales de los delincuentes, el impacto de la delincuencia organizada son todos los elementos de una evaluación estratégica. Estos serán considerados junto con los requisitos del gobierno.

La consideración de tales factores en el panorama general hará posible ver dónde pueden ser utilizados los limitados recursos para conseguir los mejores resultados. Recuerde, cuando los recursos son escasos, necesita mejor Información, pero no menos.

La evaluación estratégica será utilizada por los gestores de alto rango para fijar las prioridades en cuanto a la Información, la prevención y la ejecución.

Habiendo establecido estas prioridades se necesita que haya un mecanismo para garantizar que se cumplan las prioridades.

ASIGNACIÓN DE COMETIDOS TÁCTICOS Y COORDINACIÓN

El grupo de asignación de cometidos tácticos y coordinación debería estar presidido por el directivo que tenga mayor responsabilidad operativa. La finalidad es manejar las prioridades desde el punto de vista de prevención y aplicación de la Información y abordar los asuntos tácticos dentro del área policial.

A la reunión también debería acudir:

- El gestor de Información
- El analista
- Gestión media con responsabilidad operativa

Además, la presidencia puede precisar que acudan otros especialistas que puedan contribuir a su propósito. La reunión no es un foro de instrucciones (briefing), sino que está diseñado para impulsar la actividad policial del área.

La reunión se celebrará semanalmente o cada dos semanas. Garantizando que la actividad está centrada, junto con las prioridades acordadas.

El documento utilizado para informar a los presentes es conocido como evaluación táctica.

La evaluación táctica podrá identificar pautas emergentes y tendencias que requieren atención, incluyendo análisis más a fondo. Este producto no puede darse sin que se haya creado una unidad de Información formada.

MENÚ TÁCTICO

El menú táctico descrito en el modelo es la clave para la reducción del delito. Hay cuatro áreas de reducción de la delincuencia que requieren atención

1. Selección de objetivo. Es esencial una selección de objetivos entre aquellos que cometen la mayor parte de los delitos. No podemos seleccionar como objetivo a todo el mundo.

2. Investigación de delitos en serie. Es importante que se haga una temprana identificación de delito relacionado, para que una persona pueda investigar en serie por contraposición a oficiales que lo hagan por separado e investigando delitos individuales.

3. Actuación policial en lugares conflictivos. El análisis identificará los puntos conflictivos, lugares que presentan niveles de actividad delictiva que sean significativamente superiores a la media. Una reducción en estos lugares, puede descender considerablemente la denuncia de delitos de una Unidad de Mando en su totalidad.

4. Medidas preventivas. Como ya he dicho todo plan debe tener un plan preventivo. No tiene sentido abordar el problema con recursos caros, si necesitamos realizar la misma operación dentro de unos meses. Es necesario que en cada una de estas áreas de actividad haya avances para reducir la delincuencia y para mantener esa reducción de delincuencia.

Todo rumbo policial proactivo que se adopta necesita disponer de un plan preventivo para el futuro. De nada sirve abordar un problema policial identificado por sí mismo únicamente para que reaparezca a su debido tiempo, necesitamos un plan de reducción de la delincuencia vinculado con un proceso de investigación.

A través del grupo de selección de objetivos tácticos y de coordinación puede abordarse la investigación o iniciativas preventivas, al igual que necesidades inmediatas de cambios en opciones tácticas de provisión de recursos. Si se utiliza de forma eficaz, la evaluación táctica dará una indicio anticipado de actuación que se deterioren en los índices de delincuencia, por ejemplo.

La experiencia muestra que es necesario que se facilite lo antes posible una indicación de actuación que se está deteriorando, si se va a mantener el progreso de reducción de la delincuencia. La reunión está diseñada para garantizar que todos los recursos dentro de esa área policial trabajen hacia las mismas prioridades a las que presidencia les está dirigiendo.

Los dos restantes productos de Información que informan al grupo de selección de objetivos y coordinación son:

- Perfil de objetivo
- Perfil del problema

PERFIL DE OBJETIVO

Un perfil de objetivo es específico de una persona y contiene detalles suficientes para iniciar una operación de un individuo o apoyar una operación en curso contra un individuo o grupo de individuos organizados en red. Incluye un paquete de información tan completo como sea posible en función de la información de inteligencia disponible. Puede destacar enlaces con otras investigaciones y puede incluir perfiles de riesgo de delincuentes potencialmente peligrosos como pedófilos.

Partiendo de la base de la Información, puso de manifiesto de que el perfil del objetivo incluye una interpretación de las mejores medidas y cualquier propuesta para rellenar huecos en el panorama de Información.

PERFIL DEL PROBLEMA

Un perfil del problema identifica un delito o una serie de incidentes emergentes y consolidados. También identifica los puntos conflictivos de incidentes de delitos emergentes o consolidados, junto con oportunidades de trabajo preventivo identificado mediante la Información. En los casos de identificación de una serie de delitos donde está confirmado el *modus operandi* y están confirmados los vínculos con delincuentes potenciales, el perfil apoya las investigaciones de selección de objetivo e investigaciones reactivas, así como iniciativas preventivas. En el caso de identificación de los puntos conflictivos de los niveles y pautas de comisión de un delito, el perfil ofrece dirección para fijar y ejecutar planes de gestión de puntos conflictivos que pueden incorporar trabajo interdepartamental. Los perfiles de puntos conflictivos normalmente también contienen perfiles de delincuentes y agitadores identificados dentro de ese punto conflictivo. Los cuatro productos de Inteligencia clave están diseñados para permitir al grupo de asignación de cometidos tácticos y coordinación que fijen y mantengan una estrategia eficaz. Están diseñados para permitir al grupo encargar y evaluar el éxito de proyectos dentro del menú táctico, en línea con las prioridades establecidas y que permita que las investigaciones y otras cosas ejecuten la operación resultante. La fabricación de estos productos de inteligencia no puede conseguirse sin un sistema de información de gran dedicación y que se encuentren formados profesionalmente. Necesitamos invertir recursos en el proceso para obtener el máximo beneficio.

Las prioridades fijadas en el grupo de asignación de cometidos tácticos y coordinación dirigirán el trabajo del personal de Información en la provisión de Información a los equipos operativos, así como proporcionar Información estratégica de forma continuada. El mismo modo, la recogida de Información por parte de los funcionarios operativos puede alinearse a las mismas prioridades.

Los gerentes necesitan garantizar que la propia estructura de Información esté debidamente dotada de recursos, creada adecuadamente y que se están haciendo las cosas correctas. La creación de productos de Información se consigue mejor mediante la utilización de unidades de Información de gran dedicación.

Una unidad de Información segura eficaz necesita fundamentalmente cuatro puntos favorables:

- Fuentes de información adecuadas, de dentro y fuera de los cuerpos de seguridad, incluyendo por ejemplo, instituciones financieras.
- Gente formada y organizada de forma apropiada. Suficientes personas convenientemente formadas a muy alto nivel en todos aspectos de Información, incluyendo Derecho.
- Productos de conocimiento. La información para proporcionar garantía de calidad en el proceso. Son una variedad de productos nacionales o locales que definen las normas para llevar a cabo los cometidos o definen la mejor práctica. Contribuyen al corpus del conocimiento profesional sobre cómo funcionan los componentes dentro del modelo. La adaptabilidad garantiza que se puedan conseguir los cometidos de atención, suficiencia, justificación y buen precio.
- Productos del sistema. Esto permite el suministro o acceso a la información necesaria, junto con prestaciones para recogida, recepción, grabación, almacenaje y utilización de información. La seguridad de la información es vital.

251

EL MODELO DE INTELIGENCIA NACIONAL FUNCIONA A TRES NIVELES;

Nivel 1.- Asuntos locales

Nivel 2.- Asuntos regionales/transfronterizos

Nivel 3.- Delincuencia organizada nacional e internacional

A nivel local:

El personal tiene prioridades comunes

Se hace más clara la base del trabajo interdepartamental

Se dispone de Información para su utilización en la creación de una perspectiva mayor.

A nivel regional donde:

El modelo muestra la estructura para la selección de objetivos y coordinación regional

El modelo muestra los productos de Inteligencia necesarios para ayudar a impulsar los asuntos regionales

El modelo proporciona una solución al “vacío regional” identificado en la actuación policial regional y facilita el nexo de inteligencia a:

Nivel 3

Las valoraciones estratégicas regionales y las evaluaciones estratégicas de la fuerza policial proporcionarán un valioso entendimiento del delito, los delincuentes y la delincuencia en Inglaterra y Gales

NCIS tiene encomendado la presentación de recomendaciones.

EL FUTURO

- ¿Qué pretendemos conseguir?
- Filosofía compartida proactiva de fuerzas de seguridad
- Normas comunes de Inteligencia del Reino Unido
- Mejor control de estilo de vida de los delincuentes
- Aumentar el volumen de actuación criminal tanto en la reducción como en la detección
- Todas las fuerzas contribuyendo a la Inteligencia estratégica.
- Mejora de selección de objetivos tanto nacionales como internacionales.
- Los analistas del Reino Unido hablando el mismo idioma.
- Formación de Inteligencia estandarizada.
- Sistemas Tecnología de la Información standard.

Imagine si todos nosotros mantenemos los mismos productos de inteligencia.

¿Cómo sería el panorama para el Reino Unido?

Si localmente pudiéramos conocer:

¿Qué gravedad tiene el problema?

¿Cuáles son las pautas y tendencias?

¿Quiénes son las organizaciones delictivas y cuáles son sus conexiones?

¿Cómo les seleccionamos como objetivo?

¿Cuáles son las oportunidades preventivas?

¿Dónde están los vacíos de la Información?

Imagine si todos nosotros usásemos los sistemas estándares e hiciésemos la pregunta

¡Cuán diferente sería el panorama para Europa!

LOS INTERESES NACIONALES. LA INFORMACIÓN EXTERIOR DEL CUERPO NACIONAL DE POLICÍA

Mariano Rayón
Comisario del Cuerpo Nacional de Policía
Jefe de la Unidad Central de Información Exterior
España

255

Se trata éste de un concepto muy amplio y cambiante en el tiempo que incluye intereses nacionales de carácter militar, político, económico, tecnológico, de seguridad, etc., y aquellos intereses derivados de nuestros acuerdos internacionales. Hoy en día, en los países de nuestro entorno democrático, son más objeto de una política de Estado que de una política de Gobierno.

Dado que el debate se centra en el “Área de Inteligencia” y, en mi caso concreto, en la Información Exterior del Cuerpo Nacional de Policía, voy a circunscribirme a aquellas materias a las que prestamos especial atención y dedicación y que, entiendo, constituyen la principal amenaza real contra la Seguridad del Estado español, los derechos fundamentales de sus ciudadanos y un substancial factor de alarma social.

En primer lugar, y a gran distancia de cualquier otro, situamos el terrorismo autóctono, con todo su entramado exterior y que ya hace más de 25 años dio origen a la creación de un Servicio Exterior, dependiente de la Comisaría General de Información, con funcionarios policiales destinados en varios países extranjeros, cuya tarea primordial consistía en obtener información de fuentes propias y de los Servicios amigos, aquellos con funciones similares a las nuestras, en el ámbito del terrorismo nacional e internacional. En segundo término, en cuanto a la amenaza para nuestros intereses nacionales, y sin que ello signifique menospreciar en absoluto la gran inseguridad ciudadana que generan los delitos a los que aludiré a continuación y que se combaten con la misma intensidad, situaremos la delin-

cuencia organizada transnacional en todas sus formas (tráfico de estupeficientes, mafias de inmigración ilegal, tráfico de armas, tráfico de seres humanos, proliferación de armamento de destrucción masiva) y, más recientemente, estamos haciendo un seguimiento especial de los grupos radicales violentos denominados antisistema.

El Cuerpo Nacional de Policía, pionero entre las instituciones de la Seguridad del Estado en entender que enfrentarse a los problemas de seguridad exige un enfoque global de los mismos, es decir, conocer la organización, sus cuadros dirigentes, redes de apoyo, entramados financieros, conexiones, apoyos, penetración institucional, etc., ha practicado desde hace más de un cuarto de siglo esta aproximación integral al abordar el problema auxiliada en una fuerte cooperación internacional y multinacional según los países.

Para cumplir estos objetivos, el Cuerpo Nacional de Policía ha llevado a cabo un importante despliegue exterior de funcionarios de las Escalas Superior y Ejecutiva, acreditados en nuestras Embajadas, ubicadas en los países de atención especial para la defensa de nuestros intereses, y así poder luchar en origen, en colaboración con las autoridades competentes locales, contra la organización criminal respectiva, objeto de nuestra preocupación en el país anfitrión.

256 Conviene aclarar aquí que estas colaboraciones son de mutuo acuerdo; son colaboraciones en base a protocolos o acuerdos entre ambas partes y que el Enlace del Cuerpo Nacional de Policía no es un espía en el país de acreditación, que cuente con redes de agentes propias al margen de las autoridades locales, no; su labor es motivar cada día a los estamentos competentes para que estos den respuesta adecuada a nuestras necesidades informativas, que son remitidas para su análisis al órgano central operativo del que dependan funcionalmente en España.

Para que podamos entender mejor por qué el Cuerpo Nacional de Policía tiene hoy una buena relación de cooperación internacional con la práctica totalidad de los principales Servicios de Inteligencia, de Seguridad y de Policía de casi todo el mundo, hay que aclarar que el sustantivo "Policía" no se define lo mismo en cada país; así en USA, Reino Unido, Holanda, etc., etc., por ejemplo, la Policía tiene un carácter local. En otros más próximos a nosotros, como Francia, República de Irlanda, Suecia, Austria, Dinamarca, Noruega, Finlandia, etc., la Policía es, además de Policía con jurisdicción nacional, es Cuerpo de Seguridad del Estado. Pues bien, el diseño funcional y estructural del Cuerpo Nacional de Policía con sus responsabilidades en Policía Judicial, Extranjería y Documentación, Información, y su distribución territorial a lo largo y ancho del territorio nacional, así como sus obligaciones específicas respecto al régimen de extranjería, dotan a la Policía española de un extraordinario potencial de colaboración bilateral, regional y multilateral, siendo así que, por ejemplo, un Comisario español es responsable del Grupo Terrorismo de Europol y otro ostenta hoy la Presidencia de la OIPC-Interpol, organizaciones ambas donde se ha hecho un gran esfuerzo en los últimos años.

Se está presente igualmente en numerosos foros y organismos internacionales donde se discuten, analizan e intercambian datos sobre todas aquellas materias a las que hemos aludido anteriormente y se presta asesoramiento técnico a otros Ministerios españoles.

Lo que se ha dicho para el Cuerpo Nacional de Policía es perfectamente aplicable para la Comisaría General de Información, a la que pertenezco como titular de su área de Información Exterior, en igual o menor medida si cabe, por aquello de que las necesidades obligan, y que fue la primera en enviar funcionarios de Enlace al extranjero. Desearía aquí hacer un breve paréntesis porque hay quien entiende que con el desarrollo de las tecnologías de la información, la actividad del funcionario de Enlace puede ser redundante en el área de la Inteligencia. Nada más lejos de la realidad desde nuestro punto de vista. No hay sustituto para el trato profesional y personal con todas aquellas personas e instituciones, a veces enfrentadas entre sí, del país anfitrión, ni para orientar y asesorar a sus mandos, siendo, como debe ser, el mejor conocedor policial del país en cuestión, siempre, claro está, que la selección y formación para el puesto haya sido acertada, en caso contrario estaríamos hablando de otra cosa.

Dicho esto y centrándonos en la Información Exterior de la Comisaría General de Información, desde hace décadas se mantienen excelentes relaciones de cooperación bilateral y regional, con exitosas operaciones conjuntas en muchos casos, con la totalidad de los servicios de inteligencia, de Seguridad del Estado, o de información policial del mundo occidental, colaborando en áreas de contraterrorismo nacional e internacional, proliferación de armas de destrucción masiva, protección tecnológica, contrainteligencia, grupos radicales violentos de oposición extranjeros asentados en España, grupos mafiosos y ecoterrorismo, etc.

En esta labor, en la que se tiene tan dilatada experiencia, se ha venido trabajando día a día, sin altibajos ni sobresaltos, sin problemas con otras Instituciones y, especialmente, con el Ministerio de Asuntos Exteriores, ya que siempre se han tenido claros cuales eran nuestros términos de referencia y, además, por lo que puedo apreciar desde mi posición actual referida al campo de la inteligencia, se está haciendo de manera sumamente exitosa y "barata", sin apenas esfuerzos económicos extras que los dedicados a la formación del personal. Y como no pretendo hacer afirmaciones no contrastadas y refiriéndome a los últimos tres meses, diré que mi Unidad ha trabajado en la identificación del presunto etarra Iñigo Macazaga Castillo detenido en el Reino Unido donde llegó con documentación falsa; en el seguimiento, en colaboración con los Servicios italianos y franceses, del presunto terrorista Essid Sami Ben Khemais (a) Saber y Omar Al Muhajer, detenido en Milán al día siguiente de su regreso desde España, el pasado 4 de abril. (Hay que significar la importancia de esta detención ya que en diciembre del pasado año el gobierno USA acusó al italiano de pasividad ante el terrorismo internacional y retiró su Embajador durante una semana como medida de presión). Otra operación de gran importancia internacional ha sido la efectuada en Alicante, culminada con la detención de Mohamed Bensakhria (a) Mohamed Meliani y Mohamed Benaissa, líder

del comando Meliani desarticulado en Alemania el pasado mes de diciembre, con armas y material explosivo en su poder. Ambas detenciones han supuesto un duro golpe para el terrorismo internacional islámico en Europa, ya que eran comandos adiestrados en Afganistán por seguidores de Usama Ben Laden y tenían como misión llevar a cabo una campaña de atentados terroristas en varios países europeos. Otro ejemplo reciente de colaboración exitosa ha sido la detención en Madrid, hace dos semanas, de uno de los terroristas más buscados de Europa, Pasquale Belsito (a) Saber Primula Nera, líder del grupo de extrema derecha denominado N.A.R. (Núcleos Armados Revolucionarios), el cual tenía dos órdenes de búsqueda y detención para extradición, como autor de dos asesinatos y de dos tentativas de asesinato, además de ser considerado mercenario en los conflictos bélicos de la antigua Yugoslavia y en el Líbano.

Como podemos observar, por estos y otros muchos casos que podrían servir de ejemplos, especialmente en las áreas de las mafias de inmigración, delitos informáticos, tráfico de estupefacientes, redes de blanqueo, etc., el Cuerpo Nacional de Policía ha demostrado suficientemente su capacidad de gestión de la información exterior en su defensa de los intereses nacionales de nuestro país, el bienestar de los españoles y la paz y tranquilidad de los ciudadanos, y lo consigue con flexibilidad y capacidad de adaptación a los nuevos tiempos y a un coste económico bajo en términos comparativos.

INTELIGENCIA COMPETITIVA

Antonio Marquina Barrio
Catedrático de Seguridad y Cooperación Internacional
Director de UNISCI
España

EL FIN DE UNA ERA

El fin de la Guerra Fría condujo a una revisión del papel de los servicios de información en los estados occidentales. La amenaza comunista había desaparecido y era cuestión de replantearse las funciones que los servicios de información habían de realizar en el nuevo sistema internacional que se estaba abriendo. Pero la cuestión no era sólo afrontar la nueva situación, sino afrontarla desde nuevos condicionantes, pues el problema del control de los servicios de información había calado no sólo en la opinión pública sino en los partidos políticos. Era cuestión de acotar y demontar la cultura del secreto.¹ Los escándalos que se habían sucedido; el descontrol que de forma cíclica había aparecido en los servicios de información; los importantes debates que habían tenido lugar, sobre todo en los Estados Unidos; los numerosos abusos y atropellos realizados en los derechos ciudadanos, con el pretexto de lucha contra la subversión²; así como la reiterada aparición de noticias y estudios sobre actividades delictivas realizadas por estos servicios, llevó a un intento de revisión en profundidad con la formación de comisiones de estudio gubernamentales y no-gubernamentales en diversos países, de forma especial en los Estados Unidos.

259

El resultado de estos primeros planteamientos fue la reforma de prácticamente todos los servicios de información de los estados occidentales, y más en concreto de la OTAN. Quizás sea el caso español el más llamativo

1.- Véase este tipo de críticas en: Moynihan Daniel Patrick (1998): *Secrecy. The American Experience* (New Haven, Yale U.P.). Theoharis Athan G. (1998): *A Culture of Secrecy. The Government versus the People's right to know* (Lawrence, Kansas U.P.). Holt Pat M. (1995): *Secret Intelligence and Public Policy. A dilemma of Democracy* (Washington DC, Congressional Quarterly Inc). Gill Peter (1995): *Policing Politics: Security Intelligence and the Liberal Democratic State* (Londres, Frank Cass).

2.- Véase un buen ejemplo en el caso británico en Dorrill Stephen (1993): *The Silent Conspiracy* (Londres, Mandarin).

por su excepcionalidad en planteamientos y propuestas de reforma que todavía están pendientes³.

Es por ello, por lo que se reorientaron los servicios de información según una agenda nueva, en función de los nuevos desafíos y del mantenimiento de un cierto statu quo mundial. La nueva agenda y las nuevas necesidades y riesgos frente a las amenazas comunistas anteriores determinaron la reorientación de los servicios de una forma, no obstante, algo conservadora. Se rompieron algunas trabas burocráticas, disminuyó el número de agentes, se potenció la obtención de datos a través de medios de sofisticada tecnología, incluyendo la red Echelon en el caso de Estados Unidos, y otras redes de menor amplitud por otros servicios occidentales, pero se mantuvo la orientación tradicional en lo que respecta a las estructuras, a pesar de que desde diversos sectores se había propugnado recortes estructurales sustanciales. Los servicios de información iban a seguir siendo un instrumento de los decisores civiles y militares para permitirles conocer el mundo que rodeaba dentro y fuera de sus estados, en orden a adoptar las decisiones más adecuadas, tras la presentación de las posibles opciones y de los resultados alternativos consiguientes. Pero el mundo que rodeaba a los decisores era un mundo más complejo, más interrelacionado y articulado en el caso de los estados desarrollados, donde el significado de las fronteras exteriores había perdido importancia y donde el concepto de soberanía quedaba deslavazado ante el empuje de otros actores y otras fuerzas transnacionales. El fenómeno de la globalización facilitado por la rapidez en los transportes y los sistemas de comunicaciones era algo fundamental a tener en cuenta antes de plantear las estructuras, medios y formas de la nueva inteligencia. La defensa nacional, los intereses nacionales tradicionales no podían seguir planteándose de la misma forma y con las mismas estructuras con las que se había venido trabajando. El espionaje entre estados aliados cobraba una nueva dimensión.⁴ Por otra parte, quedó patente una tendencia de Estados Unidos, de forma especial por parte de las administraciones republicanas, a competir con sus tradicionales aliados europeos y de Asia-Pacífico, con la pretensión de impedir que llegaran a ser grupos o potencias regionales que pudieran poner en cuestión la supremacía estadounidense. Este iba a ser una misión de los servicios de información estadounidenses que dificultaría, por no decir que en determinados campos imposibilitaría, la colaboración entre los servicios de información aliados, aun contando con algunas subordinaciones o dependencias cristalizadas a lo largo del tiempo, dentro de una concepción enormemente conservadora, carente de adecuada perspectiva, de la seguridad nacional.

De este modo, los cambios afectaron a las misiones, pasando a primer plano la inteligencia económica, industrial, financiera y comercial⁵, los

3.- Véase a este respecto Sáinz de la Peña José Antonio y Marquina Antonio (1996): Los Servicios de Información en un Estado Democrático: Las inercias del CESID. UNISCI Paper n.5 (Madrid. UNISCI-Marcial Pons).

4.- Véase, por ejemplo, Schweizer Paul (1993): FDriendly Spies, How America's Allies are using economic espionage to steal our secrets. (New York, the Atlantic Monthly).

5.- Este sin duda fue un tema estrella en diversos países. Véase Chaix Nicole (1996): Economie et Sécurité (Paris, Fondation pour les Etudes de Défense). Martre Henri (1994) Intelligence économique et stratégique des entreprise (Paris, La documentation Française).

temas relacionados con la proliferación de armas de destrucción masiva y la difusión de la tecnología, la lucha contra el narcotráfico, la lucha contra las mafias y grupos organizados que pudieran poner en cuestión el propio sistema democrático, el terrorismo, los problemas de seguridad y estabilidad regional --y global en el caso de los Estados Unidos--.

Afectaron también a las estructuras. La inteligencia cambió de orientación, pero la reorganización no fue tan profunda como inicialmente se pretendió en diversos estados, de forma especial en los Estados Unidos.⁶ Se anatematizaron las operaciones encubiertas desde diversos sectores, lo que creó división y dificultades en su mantenimiento y defensa, enfatizándose el control político en este asunto tan enormemente resbaladizo al violar las leyes y los ideales democráticos. A su vez, los organismos para la recogida de información, los análisis, o la puesta en práctica de la alerta, vinieron en parte lastrados en su funcionamiento por la inercia, la descoordinación, la duplicación o la rivalidad. Así, el énfasis en nuevas cuestiones como por ejemplo en el medio ambiente, el espionaje económico o la democratización, en el caso de la Administración Clinton, constituyeron auténticos problemas para la comunidad de inteligencia⁷; la atribución del seguimiento de riesgos no-militares a organismos militares, aunque no en exclusiva, contribuyó también a una significativa pérdida de eficacia y efectividad, precisamente en unos temas que por su novedad no fueron evaluados adecuadamente en su potencialidad de desestabilización, caso de los conflictos étnicos, de los fanatismos y extremismos, del terrorismo, el narcotráfico, las mafias organizadas o los desafíos medioambientales. Afectaron también al perfil de los candidatos en los diversos servicios, buscando una mayor diversificación y mayor competencia. Las críticas a la incompetencia y la politización de los resultados habían sido muy subidas⁸.

261

Por otra parte, los presupuestos para los servicios de información disminuyeron o tendieron a disminuir inicialmente para luego, en una competencia por la adquisición de medios tecnológicos, empezar de nuevo a incrementarse notablemente ante la pasividad de los órganos parlamentarios de control que en buena parte de los estados occidentales se habían creado.

La cuestión que no quedó del todo resuelta fue la cantidad de información que era necesario conseguir y el grado de interferencia en las libertades de los ciudadanos que era preciso admitir. Si la cuestión de la cantidad era un asunto no fácil de concretar, a pesar de las prioridades establecidas, dada la insaciabilidad inherente a los servicios de información, el consenso sobre el grado de interferencia necesario en las libertades ciudadanas resultó mucho más complicado y en buena parte pendiente por la propia cultura de los servicios de información, así como por la falta de preparación y ausencia de una cultura de control en los partidos políticos.

6.- Adams James (1995): *The New Spies*. (Londres, PIMLICO) Capítulo 4.

7.- Idem, 63-64

8.- Marquina Antonio (1996): "Los planteamientos de reforma de los servicios de información" en Sainz de la Peña José

Antonio y Marquina Antonio: *Los servicios de Información en un Estado Democrático*. Las inercias del CESID. UNISCI Paper n. 5 (Madrid, UNISCI-Marcial Pons) Pág. 3.

En cualquier caso, se pretendió crear una nueva imagen de los servicios de información, abriendo el estudio de estas materias en los centros universitarios, abriendo debates más o menos trucados e intentando romper con las ideas, ampliamente difundidas, de que los servicios de información estaban mal dirigidos, funcionaban mal, eran una rémora y un lastre en los sistemas democráticos, eran de utilidad bastante limitada para los políticos y decisores, sus costes excedían los beneficios y, sobre todo, que creaban una disfunción colosal y constituían un abismo inalcanzable con el resto de ciudadanos de un estado democrático. Si durante un período de tiempo, la pertenencia de una persona a los servicios de información era un timbre de honor para una familia, con el paso del tiempo, la pertenencia era un elemento a ocultar, casi como la pertenencia a la mafia. Se había llegado a una situación aberrante. Era necesario, como en tantos otros asuntos en un sistema democrático, contar con una opinión pública favorable.

ELEMENTOS PARA UNA INTELIGENCIA COMPETITIVA

262

A nuestro juicio, una inteligencia que quiera afrontar los retos de una actualidad cambiante y multifacética, que pueda prevenir los problemas antes de que se vuelvan intratables e insolubles, ha de partir de una clara selección y proyección de las cuestiones más esenciales que puedan afectar a la seguridad, bienestar y libertades de los ciudadanos. Los servicios de información en un sistema democrático no son un instrumento de control de los ciudadanos, sino un instrumento para el fomento de mayores espacios de libertad y seguridad de los mismos⁹. No pueden ser percibidos como un refugio del neo-fascismo, antes bien como uno de los más distinguidos servicios que un estado puede prestar a sus ciudadanos. Con el agravante de que los errores en la selección del campo de prioridades esenciales por estos servicios o la incompetencia pueden acabar afectando a la seguridad y libertad de los ciudadanos o implicar graves daños al bienestar, al sistema de libertades y al tejido democrático.¹⁰

Para evitar esto, se necesita una adecuada selección de personal. Hoy en día no basta el reducido círculo de las academias militares o policiales para la selección del núcleo central del personal que ha de trabajar en los servicios de información. Se exige, dada la importancia de su función, la selección de "los mejores y los más brillantes". Esta selección es fundamental para los puestos de dirección, donde ciertamente se ha de exigir para estos puestos a personas que tengan una muy notable amplitud de conocimientos, una probada finura de análisis, honestidad y una clara vocación de servicio a los ciudadanos, pero también lo es de forma tan importante, en la parte operativa. Este ha sido uno de los lastres fundamentales de los servicios de información, donde, en no pocas ocasiones, ha primado el sentido de cuerpo, la politización, la mediocridad y el énfasis en la confianza personal, sobre los conocimientos, la brillantez, la profesionalidad, la honesti-

⁹ Véase a este respecto nuestros planteamientos en los Servicios de Información en un Estado Democrático: Las inercias del CESID. cit. Pag. 48.

¹⁰ Llama la atención de la escasa, por no decir nula atención prestada en la literatura sobre servicios de información a este asunto. Se describen de forma anecdótica muchas veces situaciones muy dudosas, pero no hay un esfuerzo de evaluación crítica.

dad y el servicio. A fin de cuentas, esta ha sido una comunmente aceptada corruptela de los poderes políticos que ha podido ser pasada por alto en sus consecuencias, en función de la cultura del secreto. Los resultados no politizados, veraces y presentados a tiempo que atraigan realmente la atención de los decisores políticos, policiales y militares siguen siendo una aspiración.

Esto, a su vez, exige una remuneración adecuada a este tipo de servicios. No es posible mantener un personal bien preparado y brillante en los diversos sectores del organigrama con sueldos desfasados, por más que se enfatice el aspecto vocacional y el patriotismo. El necesario aura de respetabilidad de los servicios de información ha de venir acompañado de unos incentivos económicos adecuados, sin recurrir al dinero negro o a sobresueldos que pueden llegar a ser una fuente de vulnerabilidades.

Desde esta base de la adecuada selección del personal, una inteligencia competitiva ha de contar con la elaboración de unos objetivos propios. Un servicio de información no puede ser un apéndice de terceros. De la adecuada selección de prioridades y objetivos propios, así como de la disponibilidad de los medios humanos y técnicos indispensables, surgirá el prestigio ante propios y extraños. Ciertamente que existen objetivos compartidos, pues ningún estado puede afrontar por sí sólo los nuevos desafíos que son globales. En este punto la inercia ha sido letal. Hay que saber hacia dónde se mueve el sistema internacional y el papel que se quiere y puede jugar

263

Recientemente el concepto estratégico de la OTAN aprobado en Washington en 1999 ha presentado los nuevos desafíos. El general Ralston, general jefe del SACEUR, los resumió recientemente en una conferencia celebrada en Barcelona de la siguiente forma:

- Terrorismo
- Extremismo religioso
- Nacionalismo extremo
- Tráfico de drogas
- Desastres naturales
- Armas de destrucción masiva.

Estos planteamientos suponen la introducción en el concepto de seguridad y defensa nacional e internacional de los factores policiales de forma sustancial como fuerzas y cuerpos mejor dotados para el tratamiento de la mayor parte de estos nuevos desafíos. No obstante se han mantenido unos planteamientos inerciales que han impedido ver lo que está realmente ocurriendo y la mejor adecuación de estos instrumentos. Este es el caso de las diversas fuerzas policiales españolas, incluida la Guardia Civil, cuya cultura y formación les permitiría proyectarse de forma más adecuada para la prevención y el tratamiento de estos problemas que las fuerzas militares. La mayoría de estos desafíos se proyectan desde actores no-estatales desde espacios que no son meramente nacionales. Incluso habrían de pensar en su proyección exterior en múltiples situaciones donde las fuerzas militares, cuyo papel esencial es el ejercicio de la coerción, no tienen una ventaja

comparativa. Este es el caso de los así denominados estados "desfallecientes", donde, salvo en situaciones de conflicto armado, las fuerzas policiales pueden jugar un papel estabilizador esencial. Para ello la policía tendrá que pensar en tener una inteligencia propia para todas estas posibles situaciones donde existe ya una frontera difusa entre lo policial y lo militar, entre la inteligencia y el hacer cumplir la ley. Todo esto implica una reorganización, una mayor autonomía, medios tecnológicos y un mayor énfasis también en la contrainteligencia propia. Este último aspecto seguirá siendo tanto o más vital que durante la guerra fría, en función de la potencia y capacidades de los actores estatales y no-estatales.

Jornada de Clausura

RELACIONES ENTRE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD INTERIOR Y EXTERIOR EN LA UNIÓN EUROPEA: EL CASO ESPECIAL DE LA POLICÍA

Alberto Navarro González
Director del Gabinete del Secretario General del Consejo de la
Unión Europea. Alto representante
España

267

INTRODUCCIÓN

Estamos viviendo en el mundo y en la Unión Europea unos momentos de cambio y mutación, una aceleración histórica sin precedente. Con la Unión Europea como principal factor de estabilidad y polo de atracción en nuestro continente. En un mundo de globalización y de interdependencias crecientes, el proyecto comunitario es más necesario que nunca. Para España, actor y protagonista en la aventura de la construcción europea desde hace más de 15 años, es ya el marco natural en el que nos movemos, que nos ha permitido modernizar nuestro tejido socioeconómico, abrirnos al mundo exterior, un desarrollo sin precedentes en nuestra historia y una proyección en la escena internacional que debe aún ser reforzada y consolidada.

Ahora debemos impulsar la reunificación de Europa como principal reto al que debemos responder. Una ampliación exitosa consolidará sin duda la estabilidad y la seguridad de nuestro continente. Es una oportunidad histórica. Necesaria por razones políticas (contribuye a la estabilidad de Europa), por razones económicas (un mercado de 150 millones de consumidores) y por razones morales (los españoles sabemos por experiencia que la entrada en la Comunidad Europea ha sido la mejor forma de consolidar la democracia y la economía social de mercado).

Para que esta ampliación y la reunificación de Europa sean un éxito es necesario adaptar las Instituciones comunitarias. Para que sigan garantizando la eficacia, la democracia y la solidaridad en el esquema comunitario. La Conferencia Intergubernamental que ha finalizado en Niza ha dado en parte respuesta este importante desafío.

Pero más allá de la Unión Europea, este siglo XX que acabamos de cerrar no es tan sólo el de la globalización, la revolución de las telecomunicaciones o Internet. Ha sido también el siglo más sangriento y bárbaro en la historia de la humanidad. Los conflictos han crecido en número y en complejidad. Naciones Unidas ha mencionado en un reciente informe las cifras de más de 300 conflictos y 200 millones de víctimas en el siglo XX, frente a 17 millones de víctimas en guerras y conflictos en el siglo XIX y 8 millones en el siglo XVIII.

Pero, lo que es aún más dramático, ha cambiado la naturaleza de los conflictos. Ya no se respeta el derecho humanitario internacional. Si en la Primera Guerra Mundial el 90% de las víctimas fueron soldados, en la Segunda Guerra Mundial fueron civiles más de la mitad de las víctimas y en la última década más del 90% de las víctimas son mujeres, ancianos y niños. No hay espacio humanitario, no hay acceso a las víctimas. Se dispara contra la Cruz Roja. En palabras de Emma Bonino: "La humanidad está volviendo poco a poco a la barbarie".

268

Los europeos no podemos permanecer indiferentes ante esta situación, encerrados en una isla más o menos próspera, pensando que todo ello nos es ajeno (cuando uno de cada cuatro puestos de trabajo en Europa depende, directa o indirectamente, del comercio internacional). O, lo que es lo mismo, que es Estados Unidos quien debe ocuparse de las crisis. No se trata de ser europeísta, atlantista, pacifista o militarista: están en juego los valores y los principios en que se asienta nuestra civilización, así como nuestras democracias, nuestra forma de vida... Y los conflictos no se han multiplicado sólo lejos de nuestras fronteras. Han tenido lugar también en el escenario europeo. Basta recordar lo ocurrido en Bosnia o en Kosovo. Es necesario actuar. Europa no puede permitirse el lujo de ser sólo una Europa espacial, el escenario en el que juegan otros actores. Debemos pasar a ser actores e influir no sólo en nuestro continente sino en la escena internacional, proyectando nuestros valores y asegurando la paz y la estabilidad.

La puesta en marcha de la PESD (política europea de seguridad y defensa) responde, pues, no sólo a razones políticas (integridad y seguridad de la Unión) o económicas (intereses comerciales, materias primas, inversiones en el exterior), sino también a razones morales (defensa de principios y valores universales proclamados por Naciones Unidas y asumidos por todos los Estados miembros).

De la Cumbre de Washington al Consejo Europeo de Feira hemos avanzado a la velocidad de la luz. El Tratado de Amsterdam, que entró en vigor en 1999, aportó novedades institucionales (Alto Representante para la PESC, nueva Troika, Unidad de Análisis y Previsión, estrategias comunes,

referencia a la "integridad" de la Unión...). En el Consejo Europeo de Helsinki, en diciembre de 1999, se aprobó el llamado "headline goal", el objetivo de capacidades militares de la Unión Europea, que se concreta en 4 cifras (capacidad de desplegar en el año 2003 hasta 60.000 soldados en menos de 60 días y mantenerlos en el terreno al menos 1 año).

En el Consejo Europeo de Niza se han aprobado los órganos definitivos (el COPS, el Comité Militar y el Estado Mayor de la Unión Europea). Debemos ahora concentrarnos en su puesta en marcha, en simplificar la toma de decisiones y asegurar la eficacia y la coherencia en la gestión de crisis. Habrá que poner a prueba estos órganos, los procedimientos de gestión de crisis y las nuevas capacidades civiles y militares de la Unión.

En Niza se han adoptado también importantes decisiones sobre las relaciones de la Unión con la OTAN, con los países candidatos, los aliados europeos no miembros de la Unión y otros países como Rusia, Ucrania o Canadá. Debemos asegurar la transparencia y cooperación con los terceros países interesados en colaborar con la Unión en este ámbito, evitando duplicaciones y preservando al mismo tiempo la autonomía de decisión de los Quince.

COOPERACIÓN POLICIAL Y GESTIÓN DE CRISIS

269

En los últimos diez años la cooperación policial en la Unión Europea ha desarrollado rápidamente. Europol, que tal vez representa el mayor logro, desempeña un papel central para prevenir y combatir la delincuencia internacional organizada. El Convenio de Schengen se ha integrado ya en los Tratados de la Unión y es muy larga la lista de cuestiones tratadas: de la cooperación aduanera y el orden público y seguridad a la cooperación policial técnica y la formación policial (Red Europea de Centros Nacionales de Formación Policial/Escuela Europea de Policía).

Asimismo, se ha avanzado mucho en el ámbito judicial con la creación de Eurojust, una red de magistrados que actúan como funcionarios de enlace y facilitan la cooperación entre las autoridades judiciales.

Esta mayor cooperación refleja también el creciente carácter internacional de la amenaza delictiva que pesa hoy día sobre Europa. Es necesario que cooperemos más estrechamente en el plano internacional si queremos luchar con mayor eficacia contra la delincuencia organizada.

El Consejo Europeo de Tampere de 1999 ha reconocido la importancia de estos aspectos internacionales en sus conclusiones al afirmar que "todas las competencias e instrumentos de que dispone la Unión, en particular en el ámbito de las relaciones exteriores, deben utilizarse de manera integrada y coherente para construir el espacio de libertad, seguridad y justicia".

La lucha contra la delincuencia organizada internacional forma parte, cada vez en mayor medida, de las relaciones de la Unión con terceros paí-

ses y es discutida no sólo en el diálogo político con ellos sino incluso se ha incorporado a algunos acuerdos como los Acuerdos de Estabilización y Asociación.

Gran parte de la delincuencia organizada internacional que afecta a la Unión tiene su origen en zonas de inestabilidad política y social y de crisis; tanto cercanas a nuestras fronteras (Balcanes, Oriente Próximo), como más allá de ellas (Afganistán, América Latina).

Nuestros esfuerzos en la PESC, especialmente por parte del Alto Representante, Javier Solana, van dirigidos a contribuir a la solución política de las crisis, así como a la mejora de las condiciones para poner fin a la delincuencia organizada procedente de esas zonas; pues la delincuencia se refugia en la inestabilidad política y a su vez la fomenta.

Por consiguiente, en las crisis a las que nos enfrentamos hoy día, a menudo internas, ya no es posible disociar la gestión política de una crisis, esto es, la búsqueda de una solución política, de los esfuerzos locales e internacionales para luchar contra la delincuencia organizada. El éxito debe producirse necesariamente en ambos frentes. Es necesario coordinar esfuerzos de forma muy estrecha, de modo que el proceso político se vea respaldado por la lucha contra la delincuencia organizada, y viceversa. También por esta razón la policía desempeña un papel crucial en la capacidad de gestión

de crisis de la Unión Europea.

LA POLICÍA COMO PARTE INTEGRANTE DE LA CAPACIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA DE GESTIONAR CRISIS

En los Consejos Europeos de Colonia y Helsinki se establece la capacidad de la Unión para prevenir y gestionar crisis con toda la gama de capacidades militares y civiles. La labor realizada desde entonces en materia de capacidades, de estructuras de gestión de crisis, de relaciones con la OTAN, la ONU y la OSCE, así como de procedimientos y ejercicios, ha sido impresionante.

Se ha prestado la máxima atención a los trabajos relativos a la vía militar (Objetivo Principal de Helsinki), pero ha habido también avances muy rápidos en la vía civil, en particular la policía.

En este ámbito, en el Consejo Europeo de Feira de junio de 2000, los Estados miembros se fijaron un objetivo para 2003 (ser capaces de desplegar en menos de 60 días hasta 5.000 agentes de policía, de los cuales 1.000 en 30 días); y todo ello ya sea como contribución para misiones dirigidas por la ONU o la OSCE, ya sea como operaciones policiales dirigidas por la propia Unión Europea.

Este objetivo de Feira cubre las misiones de policía en toda la gama de misiones de prevención de conflictos y de gestión de crisis, desde las misiones de policía ejecutiva a misiones de vigilancia, formación y asesoramiento.

En materia de capacidades, el 10 de mayo de 2001 se celebró una primera Conferencia de Comisarios Nacionales de Policía en Bruselas. En ella, los Estados miembros dieron indicaciones preliminares sobre contribuciones a los objetivos de Feira. Los resultados han sido muy alentadores: se alcanzó el objetivo de despliegue rápido y está muy cerca de alcanzarse el objetivo global de 5.000 agentes. Los compromisos nacionales deben confirmarse en la Conferencia a nivel ministerial de Compromiso de Capacidades en materia de policía, que se celebrará en noviembre de 2001.

Y continúan los trabajos en curso para hacer que la Unión sea operativa: el Consejo Europeo de Gotemburgo adoptó el Plan de Acción de la Policía, que incluye las tareas que deben llevarse a cabo para esta declaración de operatividad (desarrollar un proceso de capacidad de planificación, equipo común, formación, interoperabilidad, control de mandos, cooperación con las fuerzas militares, financiación, etc.). Sin duda, cada una de estas cuestiones es difícil y requerirá mucho trabajo.

Por lo que se refiere a las estructuras, el Alto Representante decidió en mayo de 2001 crear la Unidad de Policía. Hay ya en ella 7 oficiales de policía con experiencia formando parte de las nuevas estructuras político militares de la Secretaría General del Consejo.

CONTRIBUCIÓN PARTICULAR DE LA POLICÍA A LA GESTIÓN DE CRISIS

271

Además de su experiencia en la aplicación de la ley, la policía presenta cuatro ventajas muy claras en la gestión de crisis internacionales: proximidad a la población local, vinculación con las estructuras policiales del lugar de origen y con las organizaciones de policía internacionales, experiencia profesional en la lucha contra la delincuencia, y un vínculo natural con los esfuerzos a más largo plazo para reconstituir las estructuras locales de las fuerzas de seguridad.

En primer lugar, su proximidad a la población local confiere a la policía un papel clave en la recopilación de información (no sólo sobre la situación de la delincuencia) y en la comprensión del clima en que vive la población local. Y ambos aspectos son muy valiosos como complemento de la información y el análisis en el plano diplomático y militar.

En segundo lugar, la oportunidad que tienen las misiones de policía internacional de recopilar información sobre actividades vinculadas con la delincuencia organizada en la Unión Europea. La represión de la delincuencia organizada en zonas de crisis es muy difícil, incluso cuando la policía internacional esté en posesión de un mandato ejecutivo, pero siempre es posible recoger información.

En tercer lugar, la experiencia de policías profesionales es necesaria para la gestión de complejas situaciones políticas en las que la delincuencia desempeña un papel importante. Hacer frente a la delincuencia con medios

policiales antes que con medios políticos significa asimismo enviar un claro mensaje a la población local.

En cuarto lugar, las misiones internacionales de policía van acompañadas casi sin excepción de medidas para reformar, reforzar o restablecer las fuerzas de policía locales, garantizando que la ley y el orden se asienten de forma duradera en países y regiones que salen de una crisis.

El papel de la policía va más allá de una definición restringida de misión internacional; es parte vital de la maquinaria de gestión global de crisis y de la lucha internacional contra la delincuencia organizada.

Para que la policía pueda desempeñar este papel más amplio es preciso que forme parte de un proceso integral de planificación, práctica y conducción de la gestión de crisis. Y el trabajo de las misiones de policía debe coordinarse mejor con el proceso político, tanto en las capitales como sobre el terreno.

OPORTUNIDADES EN LA UNIÓN EUROPEA

272

La responsabilidad del proceso político de la gestión de una crisis (de las operaciones militares, de la policía o de los aspectos humanitarios) se encuentra a menudo repartida entre diferentes organizaciones, por lo que se hace difícil, e incluso imposible, la coordinación.

Consideremos, por ejemplo, el caso de Bosnia y Herzegovina: la OTAN para el aspecto militar, la UNMIBH para el policial, el ACNUR para la ayuda humanitaria y la OAR (Oficina del Alto Representante) para la administración política. Con demasiada frecuencia existen procesos paralelos insuficientemente coordinados y la eficacia global se resiente de ello.

El planteamiento global de la Unión sobre la gestión de crisis, incluida toda la gama de medios civiles y militares, brinda la oportunidad de integrar a todas las partes en un proceso de planeamiento, toma de decisiones y ejecución en un marco institucional único. Y este puede ser el verdadero valor añadido de la Unión en la gestión de crisis internacionales.

Lo cual no significa necesariamente que la Unión Europea desee asumir la plena responsabilidad en todos los casos y en todos los aspectos llegando incluso a sustituir a las Naciones Unidas, sino que puede contribuir a una gestión más eficaz y coherente de las crisis.

Nuestro reto consiste en integrar los aspectos y la experiencia policiales en todos los aspectos pertinentes de la gestión de crisis por parte de la Unión Europea: planificación, ejercicios, recogida de información, análisis, alerta rápida, toma de decisiones, ejecución y revisión o evaluación.

Muchas son las ventajas que ofrece la aptitud para planificar y preparar con anticipación un despliegue de fuerzas: la conciencia de formar parte de

una importante operación de gestión de crisis; poder identificar de forma anticipada y planificarse numerosas actividades interrelacionadas; poder elaborar con antelación procedimientos y estructuras de mando, control o coordinación, etc.

En este contexto, hay que centrarse en las ventajas específicas de la policía a las que hemos aludido anteriormente como ejemplos de la forma en que un papel más importante de la policía puede contribuir al mismo tiempo a una gestión de crisis más eficaz así como a la lucha contra la delincuencia internacional organizada dentro y fuera de la UE. Veamos estos temas con un poco más de detalle:

INFORMACIÓN, ALERTA RÁPIDA Y ANÁLISIS

La información y el análisis con antelación y precisión resultan clave para prevenir conflictos y gestionar crisis de forma satisfactoria.

La Unión está poniendo en pie nuevas estructuras para reforzar sus capacidades en estos ámbitos: la Unidad Política creada por el Tratado de Amsterdam, el Comité Político y de Seguridad del que forman parte todos los Estados miembros, el Centro de Situación que supervisa los acontecimientos mundiales sobre la base de fuentes públicas y clasificadas; el Estado Mayor de la Unión que tiene mandato para realizar operaciones de alerta rápida y evaluación sobre la base de información recibida de fuentes militares y, por último, la nueva Unidad de Policía que proporcionará una contribución valiosa tanto en términos de fuentes de información (misiones de policía en curso, contactos en los Estados miembros y con organizaciones policiales internacionales) como de la capacidad analítica concreta de agentes de policía con experiencia en misiones internacionales.

273

Europol podría contribuir de forma significativa a la capacidad analítica de la Unión, suministrando análisis de la actividad delictiva en terceros países y de su repercusión entre nosotros. En todo caso, la policía debe formar parte de las misiones de investigación; debe garantizar una adecuada definición del mandato y de los recursos necesarios para posibles misiones policiales.

Durante la ejecución de las operaciones de gestión de crisis la misión policial constituye una valiosa fuente de alerta rápida sobre los cambios políticos de la población local, así como sobre las repercusiones políticas y las razones de los cambios en las pautas delictivas.

RECOGIDA Y DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN

La inteligencia criminal desempeña un papel fundamental en la lucha contra la delincuencia organizada. El principal papel operativo de Europol es precisamente recoger y compartir inteligencia criminal (véase en este sentido la intervención en este seminario del director de Europol, D. Jürgen Storbeck).

Las misiones internacionales ofrecen la oportunidad de recoger valiosa información criminal, útil también en la Unión. La información recogida en zonas de crisis debe añadirse a la información disponible en las capitales para poder analizarla en ambos extremos de la cadena delictiva.

Tenemos, pues, la oportunidad de reunir en la Unión diferentes secciones. Europol debe ser el eje principal en la lucha contra la delincuencia organizada en la Unión pues su trabajo se basa en la difusión de la información entre los Estados miembros y ha adquirido su confianza progresivamente.

La difusión de la información de la Unión avanza también como parte de la PESG y de las nuevas estructuras para la gestión de crisis, tanto de información diplomática (Unidad Política) como militar (Estado mayor de la Unión). Poco a poco se está creando un clima de confianza y seguridad.

Con todo ello, la Unión debe estar en una posición sólida para desarrollar los vínculos entre la lucha a escala nacional, comunitaria e internacional contra la delincuencia organizada. Una posibilidad podría consistir en favorecer la cooperación entre los funcionarios de enlace de la policía de los Estados miembros en las representaciones diplomáticas en terceros países.

274 COORDINACIÓN OPERATIVA ENTRE LOS ASPECTOS POLÍTICO Y POLICIAL

En zonas de crisis en las que la delincuencia organizada está íntimamente vinculada a las estructuras políticas locales, las intervenciones en ambos ámbitos tienen que estar estrechamente coordinadas para que la actuación internacional sea digna de crédito.

La coordinación y el método de las intervenciones internacionales de policía necesitarán adaptarse a los imperativos del proceso político, y viceversa. Hay numerosos ejemplos de acciones en este ámbito como las detenciones de políticos locales de alto nivel implicados en actividades delictivas, las incautaciones internacionales de tierras u otras propiedades que originan fuertes protestas entre la población local, la detención de sospechosos de crímenes de guerra o hacer frente a una amplia gama de protestas políticas y disturbios.

En todos estos casos, cabe distinguir aspectos tanto políticos como policiales; ambos deben tenerse en cuenta y coordinarse estrechamente si se quiere que la gestión de crisis sea eficaz.

Los policías son expertos en el cumplimiento de la ley y deberían desempeñar un papel preponderante en la lucha contra la delincuencia en regiones en crisis. También es de buen sentido político utilizar las fuerzas policiales (nacionales o internacionales) como muestra de normalidad en lugar de intervenciones militares que pueden transmitir otro tipo de mensajes a la población local.

CONEXIÓN CON MEDIDAS A LARGO PLAZO PARA REESTABLECER LAS ESTRUCTURAS POLICIALES Y JUDICIALES

Las misiones internacionales de policía en sustitución de una policía local ausente o incapaz son, por su propia naturaleza, de corta duración, puesto que la policía internacional no podrá nunca ser tan idónea como los agentes locales profesionales (por razones de idioma, de tradiciones o simplemente de confianza). Por ello el objetivo debe ser siempre el de transferir el mando a las estructuras locales de seguridad en el más breve plazo posible.

Tenemos una reciente experiencia satisfactoria en Kosovo con la misión policial de la UNMIK y con el trabajo paralelo de la escuela de policía de la OSCE, con el restablecimiento de las fuerzas policiales locales que comenzaron sin demora el proceso de normalización.

Para ello es necesario tener una buena coordinación de apoyo al restablecimiento y a la reforma en el plano jurídico, judicial y administrativo, dado que una cadena judicial y penal eficaz es esencial para el buen funcionamiento de la policía.

El desarrollo, cuanto antes, de la policía local constituye un claro mensaje para la población local de la intención de la comunidad internacional de retirarse y delegar en las fuerzas locales lo antes posible. Es necesaria una estrecha coordinación entre las medidas a corto y a largo plazo, así como conceder un papel preponderante al asesoramiento policial en el establecimiento de prioridades y en la ejecución de los programas comunitarios de ayuda a países terceros.

Mediante una amplia gama de programas de ayuda, la Unión está en buenas condiciones para apoyar la reconstitución de las estructuras locales policiales y judiciales y para garantizar su pronta recuperación y el traspaso a las fuerzas locales del orden.

CONCLUSIONES

La policía desempeña un papel fundamental en la moderna gestión de crisis y los cuatro aspectos mencionados anteriormente sirven de ejemplo de ello. Una gestión de crisis eficaz y moderna es inconcebible sin conocimientos técnicos específicos y sin la plena participación de los expertos de la policía y las fuerzas del orden.

Por este motivo, la integración de la policía en todos los aspectos de la gestión de crisis es de importancia vital. La gestión eficaz de crisis es un requisito necesario para hacer frente con éxito a la inestabilidad política que se encuentra en el origen de gran parte de la delincuencia organizada que actualmente afecta a la Unión Europea.

Por consiguiente, una gestión eficaz de las crisis contribuye no sólo a la seguridad exterior de la Unión, sino también a su seguridad interior. Una transición pacífica en Yugoslavia y Albania durante los años 90 en lugar de los terribles conflictos que hemos vivido habría dado lugar a una situación penal en la Unión muy diferente de la que tenemos en la actualidad. La prevención y la atenuación de dichas crisis contribuye, por ello, a la seguridad interna de la propia Unión Europea.

Sin embargo, una vez que se han producido dichas crisis, la intervención internacional brinda la posibilidad de iniciar la lucha contra la delincuencia organizada desde sus orígenes. Sólo la Unión es capaz de ensamblar todos los diferentes aspectos de la gestión de crisis en un marco institucional. Por ello, el trabajo que se está llevando a cabo en la actualidad en las instancias comunitarias sobre la gestión de crisis supone una oportunidad única de establecer de una vez por todas un planteamiento verdaderamente global en el que, sin duda, la policía será siempre uno de sus elementos fundamentales.

LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE 2002: PROPUESTAS PARA EL III PILAR

Ana María Pastor Julián
Subsecretaria del Ministerio del Interior
España

Por tercera vez desde nuestra adhesión a la entonces Comunidad, España afronta, en el primer semestre del año próximo, la Presidencia de la Unión Europea.

277

Se trata, sin duda, de una gran responsabilidad para nuestro país y que nos obligará, como en las dos ocasiones anteriores, a realizar un esfuerzo considerable tanto en aspectos organizativos y logísticos como en lo que se refiere a la orientación y gestión de los asuntos de fondo de la agenda comunitaria.

La experiencia acumulada en el desempeño de las dos anteriores presidencias españolas, en 1989 y 1995, no debe hacernos creer que nos encontramos ante una actividad rutinaria. Sin embargo, es cierto que constituye, por definición, un ejercicio de continuidad como corresponde a una construcción europea que se concibe, antes que nada, como un proceso. De ahí, que tengamos que desarrollar nuestro trabajo sobre lo realizado con anterioridad: durante las dos presidencias españolas y durante las que han precedido y precederán, de aquí al 2002, a la nuestra.

Dentro de los retos a los que se enfrenta la Presidencia española, el Tercer Pilar ocupa un lugar destacado. Se trata, sin duda, de uno de los ámbitos de actuación prioritaria de la Unión, precisamente porque es de los que menos se había desarrollado hasta ahora. La entrada en vigor del Tratado de Amsterdam y, muy especialmente, la celebración del Consejo Europeo extraordinario de Tampere dieron un impulso de gran envergadura a la construcción europea en materia de Justicia e Interior, con el objetivo de levantar un Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia, y conseguir,

entre otros fines, dar una respuesta a retos comunes a los quince, como la criminalidad organizada y transfronteriza.

Las propuestas de la Presidencia Española para el Tercer Pilar responden a una serie de prioridades y objetivos vinculados estrechamente a la realización de las metas fijadas en Tampere, pues el papel desempeñado por nuestro país en la convocatoria y resultados de este Consejo Europeo nos obliga de forma particularmente intensa. Pero la exposición de las aportaciones que la Presidencia Española puede realizar para el desarrollo y progreso del Tercer Pilar de la Unión Europea aconseja describir, con brevedad y a modo de introducción, el largo camino histórico que nos ha llevado al punto en el que nos encontramos, a menos de seis meses de nuestra tercera Presidencia.

Sin perjuicio de las viejas raíces históricas de la "idea europea", generalmente se considera que los primeros antecedentes del proceso de integración que se desarrolla en nuestros días, en las Comunidades Europeas, se localizan en el período comprendido entre las dos guerras mundiales, con el movimiento Unión-Panuropea y la propuesta de creación de "una especie de vínculo federal" entre los Estados europeos, presentada en 1929 por el Ministro de Asuntos Exteriores francés Aristides Briand.

278

Sin embargo, hasta después de la II Guerra Mundial los proyectos europeístas no habrían de plasmarse en realidades concretas. Las dos guerras mundiales de la primera mitad del siglo XX dejaron un panorama desolador en los campos y las ciudades de Europa, y sus gentes y gobernantes sintieron la necesidad ineludible de cambiar la violenta historia de Europa.

Hoy puede afirmarse que las mentes clarividentes de aquellos hombres que dieron los primeros pasos de este largo recorrido, pusieron las bases del dilatado período de paz y prosperidad del que hoy disfrutamos. Las amenazas y los miedos que atenazaban a la Europa de la posguerra hoy han desaparecido, dando paso a otros que, aún menores, deben ser afrontados con la misma decisión y talento que aquéllas.

Frecuentemente, contemplamos el proceso de construcción europeo desde una perspectiva económica. La intensificación de los lazos entre las economías de las viejas naciones de Europa Occidental, sin duda decisivo para el bienestar con el que hoy contamos, no fue la razón de ser de la Unión Europea sino un medio de entrelazar unos pueblos con otros, estableciendo vínculos y dependencias mutuas que disiparan recelos y enemistades ancestrales. La paz era la razón de ser de la construcción europea, y el estrechamiento de las relaciones económicas, el auténtico motor de la misma.

Inmersos, en nuestros días, en una etapa de paz y de bonanza, el devenir de los tiempos nos ha traído nuevas preocupaciones, riesgos y amenazas a las que dar respuesta. Esa evolución, que no es sino consecuencia del progreso, ha dado lugar a que la acción de los países de la Europa comunitaria se haya venido extendiendo progresivamente a nuevos campos. Y es por eso

que la cooperación en los asuntos propios del ámbito de Interior, que no figuraba expresamente entre los grandes objetivos de la construcción europea, haya venido desarrollándose desde hace ya más de 30 años.

Así, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea contenía objetivos tan ambiciosos que desencadenaron una dinámica que rápidamente desbordó el marco estrictamente económico. La libre circulación de personas, aún concebida desde una dimensión económica, esto es, la libre circulación de trabajadores planteada en el marco del Mercado Interior, puso pronto de manifiesto la necesidad de adoptar medidas en materia de cruce de fronteras, de inmigración o de visados.

La ampliación de la libre circulación a todos los nacionales de los países miembros, unido al desarrollo de la delincuencia internacional organizada, el terrorismo, el tráfico de drogas o las redes de inmigración ilegal, obligó a estrechar la cooperación en materias propias de Interior y de Justicia.

Será a partir de 1975 cuando se despliega una cooperación intergubernamental fuera del marco de las Comunidades Europeas, en los ámbitos del asilo, la inmigración y la cooperación policial y judicial. Ésta, al principio, consistió en el intercambio informal de experiencias, expertos e informaciones, construyéndose paulatinamente una red más estable para facilitar esos intercambios.

Con ese fin nace el sistema TREVI, formado por grupos de trabajo que trataban cuestiones relativas al terrorismo y la seguridad interior de los Estados y que, a partir de 1985, se amplían a las de inmigración ilegal y delincuencia organizada. TREVI servirá como antecedente y punto de referencia de la actual cooperación en los ámbitos de Justicia e Interior. Sin embargo, sus grupos de trabajo encontraron serias dificultades para avanzar, dado su carácter intergubernamental, complicado aún si tenemos en cuenta la presencia de países no comunitarios. Además, TREVI adolecía de una estructura única que asegurase una unidad de criterio y de dirección para todos ellos, de modo que permitiese identificar objetivos, compartir esfuerzos y concretar decisiones que condujesen a resultados verdaderamente significativos.

Esta cooperación intergubernamental se verá reforzada a partir del año 1986 con la conclusión del Acta Única Europea, cuyo artículo 8º, disponía la creación de un Mercado Interior basado en la libre circulación de mercancías, servicios, capitales y personas. En este último caso, la libre circulación de personas, ciudadanos comunitarios o no, precisaba la abolición de los controles que se ejercen sobre las mismas en las fronteras comunes. Y ello exigía el desarrollo de toda una serie de medidas compensatorias que garantizasen los niveles de seguridad alcanzados en los territorios de los Estados miembros.

Como consecuencia de la entrada en vigor del Acta Única Europea, los Estados miembros crean nuevos Grupos de Trabajo, siempre fuera del ámbito comunitario y, por consiguiente, intergubernamentales, como son el

Grupo Ad Hoc de Inmigración, el Comité de Lucha Antidroga y el Grupo de Asistencia Mutua, competente para cuestiones aduaneras.

Aunque este sistema de trabajo permitió ciertos avances, lo cierto es que adolecía de numerosas deficiencias, destacando la falta de coordinación entre las actividades desarrolladas por los diferentes grupos. Habrá que esperar por tanto a la década de los noventa para poder hablar de una auténtica cooperación policial comunitaria, comenzando de este modo, el proceso de creación de un verdadero Espacio Europeo de Seguridad.

La búsqueda decidida de una mayor eficacia en los trabajos y un mayor control democrático resultaron determinantes en la integración de dichos grupos de trabajo en una estructura dentro de un marco jurídico unitario, como es la Unión Europea. Así, en 1993 entra en vigor el Tratado de la Unión Europea, celebrado en la ciudad holandesa de Maastricht y que organiza la cooperación de los Estados miembros en el ámbito de la Justicia y los asuntos de Interior, sobre la base de añadir un Tercer Pilar al edificio comunitario, el Título VI del Tratado.

280

Pero frente al Primer Pilar, constituido por las Comunidades Europeas, el Segundo y Tercer Pilar, es decir, la Política Exterior y de Seguridad Común y la Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior, permanecen en el marco de la colaboración intergubernamental. Por tanto, tras el Tratado de la Unión Europea, subsiste esa distinción básica entre lo comunitario y lo intergubernamental de manera que la cooperación en materia de Justicia e Interior permanece básicamente sustraída a algunas reglas comunitarias fundamentales, como consecuencia de las reticencias de los Estados a ceder competencias en estos ámbitos.

De ahí, que frente al ámbito comunitario, el Primer Pilar, donde las decisiones se adoptan como regla general por mayoría cualificada, en el Segundo y Tercer Pilar, la regla de decisión es la unanimidad.

En cualquier caso, el Tratado de la Unión Europea no hacía sino proseguir el camino, que en 1986 ya institucionalizó el Acta Única, de dar una coherencia cada vez más global a la actividad desarrollada por los Estados integrados en la Europa comunitaria, al tiempo que amplió el específico marco constituido por las políticas de ésta.

Así, el Título VI del Tratado de la Unión Europea estructuró la cooperación en los ámbitos de Justicia e Interior en nueve materias que presentaban un interés común a los Estados miembros: el asilo, el cruce de fronteras exteriores, la inmigración, la lucha contra la droga y las toxicomanías, la lucha contra el fraude de dimensión internacional, la cooperación judicial en materia civil y penal, la cooperación aduanera y la cooperación policial.

Maastricht integró los Grupos de Trabajo existentes y creó otros nuevos, dando lugar a una compleja estructura que dispone de cinco niveles de negociación: Grupos de Trabajo propiamente dichos, Comités directores, Comité de Coordinación previsto en el artículo K.4 - actual artículo 36 - del Tratado de la Unión, COREPER y Consejo de Ministros.

Pronto, sin embargo, se pusieron de manifiesto las principales limitaciones del Tercer Pilar del Tratado de la Unión Europea entre las que destacaron el papel de las Instituciones comunitarias, sin posibilidades reales de ejercer control sobre las decisiones adoptadas por los Estados miembros, y el voto por unanimidad, característico de la cooperación intergubernamental, que ha venido actuando como freno de avances más ambiciosos.

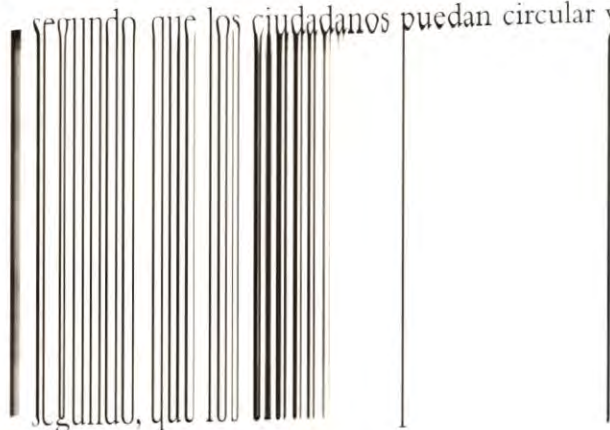
El propio Tratado de la Unión Europea ya preveía la convocatoria en 1996 de una Conferencia Intergubernamental para completar o revisar ciertos aspectos del mismo. Fruto de los trabajos de la citada Conferencia Intergubernamental fue el Tratado de Amsterdam, alcanzado el 17 de junio de 1997 por los Jefes de Estado o de Gobierno de la Unión Europea, y que entró en vigor el 1 de mayo de 1999.

Amsterdam intentó superar las limitaciones anteriormente mencionadas, y para ello modificó profundamente el Tratado de la Unión Europea en lo que a las disposiciones del Tercer Pilar, la cooperación en los Asuntos de Justicia e Interior, se refiere. Y de este modo dota a la Unión Europea de un nuevo gran objetivo como es el desarrollo de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

Con esta expresión, los jefes de Estado y de Gobierno se han comprometido a que la Unión Europea ponga los medios necesarios para:

- primero, que se respeten en su territorio los derechos y libertades fundamentales,

segundo, que los ciudadanos puedan circular y residir libremente y,



- tercero, que se mantengan y desarrollen una buenas condiciones en materia de seguridad para las personas mediante la lucha contra la delincuencia, el terrorismo y el tráfico de drogas.

Con el propósito de hacer realidad ese Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, Amsterdam ha dado pasos significativos en el desarrollo del Tercer Pilar. Así, ha supuesto, por un lado, la incorporación, en el Tratado de la Comunidad Europea, de un nuevo título, el Título IV, con la rúbrica de «visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas», lo que ha supuesto la transferencia a las Instituciones comunitarias de competencias en dichas materias, antes reservadas a la soberanía de los Estados miembros.

Por lo tanto, con el Tratado de Amsterdam, gran parte de la cooperación en materia de justicia y asuntos de interior queda sometida a las reglas comunitarias: participación de todas las instituciones, control de la legalidad por parte del Tribunal de Justicia y adopción de instrumentos jurídicos eficaces - política de visados, permisos de residencia de los inmigrantes, procedimientos de asilo, cooperación judicial civil -.

No obstante, para que esta comunitarización sea efectiva, esto es, para que sea realidad la sujeción de materias, que hasta ahora permanecían en el ámbito de la cooperación intergubernamental, a las técnicas propias del derecho comunitario se dispone un período transitorio de cinco años desde la entrada en vigor del Tratado. Durante este período, el Consejo seguirá decidiendo por unanimidad; transcurrido ese tiempo, se podrán aplicar procedimientos de decisión comunitarios.

Sirva como ejemplo de la ambiciosa apuesta efectuada por Amsterdam el hecho de que el Consejo, superado ese período transitorio de cinco años, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión Europea, podrá aprobar un modelo uniforme de visado. Y que tal aprobación tenga lugar por mayoría cualificada, supone, simple y llanamente, que un Estado miembro por sí sólo no podrá bloquear esa decisión. De este modo se hará efectiva la renuncia de los Estados miembros a su competencia exclusiva en la materia en aras a profundizar en la construcción europea.

Pero además, Amsterdam dio otro paso que demuestra su resuelta decisión de avanzar en la cooperación europea en los asuntos propios de Justicia e Interior. Así, llevó a efecto la incorporación al marco de la Unión Europea, mediante un Protocolo anexo, del Sistema Schengen, que hasta entonces permanecía ajeno al mismo, y cuya primera consecuencia ha sido la supresión total de la infraestructura que hubo de crearse en su momento.

282

Como respuesta a las dificultades que existían en el seno de la Comunidad Europea para hacer efectiva la libre circulación de personas y con tal propósito, en el pequeño pueblo luxemburgués que le da nombre se firmó, el 14 de junio de 1985, el Convenio de Schengen. Este Acuerdo fue suscrito inicialmente por Alemania, Francia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, pero paulatinamente se fueron incorporando nuevos Estados como Italia en

noviembre 1990, España y Portugal en junio de 1991, Grecia en noviembre de 1992, Austria en abril de 1995 y Dinamarca, Suecia y Finlandia en diciembre de 1996.

El Convenio de Schengen nació al margen de las Comunidades Europeas como lo prueba el hecho de que países como Noruega e Islandia, que no son miembros de la Unión Europea, se incorporasen a él en 1996.

Para hacer efectivo su objetivo de facilitar la libre circulación de personas por el territorio formado por los Estados que se incorporaron a Schengen, este Convenio incluía previsiones acerca de la supresión de los controles de las personas en las fronteras interiores de Estados parte y un fortalecimiento de la cooperación policial, aduanera y judicial.

El Tratado de Amsterdam, por tanto, ha integrado el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea. Y lo hace de modo flexible, permitiendo que Reino Unido e Irlanda, no vinculados por la normativa de Schengen, puedan solicitar participar en algunas o todas las disposiciones de dicho acervo; o la asociación de Noruega e Islandia. Se prevé, asimismo, que para la admisión de nuevos Estados miembros en la Unión Europea, éstos habrán de aceptar en su totalidad el acervo de Schengen.

El nuevo Tratado prevé un considerable desarrollo de la cooperación policial y judicial penal, con el objetivo puesto en la lucha contra la delincuencia organizada, en especial el terrorismo, la trata de seres humanos, los delitos contra los niños, el tráfico ilícito de drogas, de armas, la corrupción y el fraude. Además, tras Amsterdam, Europol está llamada a constituir en el futuro una auténtica policía europea, con capacidad operativa en todos los Estados miembros, superando sus competencias actuales limitadas a una actividad de información.

El siguiente paso en este proceso se dará en diciembre de 1998, cuando el Consejo Europeo de Viena aprueba el Plan de Acción del Consejo y de la Comisión relativo a la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Amsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia.

El Plan de Acción de Viena se estructurará, por prioridades, en dos partes bien diferenciadas. Por un lado, un conjunto de medidas relacionadas con la libre circulación de personas (asilo, fronteras exteriores, inmigración y cooperación judicial en materia civil) y, por otra, disposiciones concernientes a la cooperación policial y judicial en materia penal.

El último hito, de cuantos hasta hoy jalonan este largo proceso, ha sido Tampere. Prueba de la importancia que los Estados de la Unión conceden a la construcción de ese Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, los días 15 y 16 de octubre de 1999 se celebró, en la localidad finesa de Tampere, una cumbre monográfica sobre la materia. El Consejo Europeo acordó mantener este objetivo entre las máximas prioridades políticas de su programa e invitó a la Comisión a que presentara una propuesta para crear un sistema denominado "Marcador", adecuado para someter "a constante revisión los avances realizados en la ejecución de las medidas necesarias y el cumplimiento de los plazos", establecidos en el Tratado de Amsterdam, el Plan de Acción de Viena y en las propias conclusiones de Tampere.

La referencia a la puesta en marcha del sistema Marcador nos permite hacer alusión a algunas circunstancias que configuran el marco en el cuál habrán de plantearse las propuestas de nuestra Presidencia.

La primera es el propio sistema Marcador. La relevancia de este sistema radica en que ofrece una imagen actual y fiable del estado de desarrollo de los diferentes instrumentos normativos, y de otro tipo, necesarios para alcanzar el objetivo de creación del espacio de libertad, seguridad y justicia. Y para cumplir con su cometido, el Marcador es revisado y actualizado cada seis meses, facilitando la detección de aquellos objetivos cuya realización está sufriendo retrasos y, así, ajustar las prioridades pero sin perder de vista el fin y calendario global establecidos en el Tratado de Amsterdam y en las Conclusiones de Tampere.

De todo ello es posible deducir que el sistema Marcador será, en buena medida, el que marque las prioridades de la Presidencia española en lo que al Tercer Pilar se refiere, toda vez que el cumplimiento de lo previsto en Tampere goza de preferencia en la agenda de la Unión.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la propia dinámica de la actividad que se desarrolla en el marco de la Unión Europea condiciona la labor que la Presidencia española habrá de llevar a cabo a partir del 1 de enero del 2002. Como ya se apuntó, nuestro país habrá de seguir muy de cerca la Presidencia belga, que ha comenzado hace unos días, dado que posiblemente heredaremos cuestiones pendientes. Así, el Consejo Europeo de Laeken, en diciembre de este mismo año, efectuará una evaluación de la marcha de los asuntos que integran este Tercer Pilar, y nuestra Presidencia se halla supeditada inevitablemente a los resultados de la misma, de ahí que, a día de hoy, no resulte posible efectuar una exposición completa de las propuestas que España impulsará en el marco de aquélla.

Finalmente, una puntualización que a pesar de resultar obvia no puede dejar de hacerse. Aunque el Tercer Pilar engloba la cooperación intergubernamental que se lleva a cabo entre los quince en los ámbitos de Justicia e Interior, nuestra exposición no puede dejar de circunscribirse a la esfera de las competencias propias de nuestro Departamento, evitando referirnos a los asuntos propios de Justicia o, si acaso, apuntándolos someramente, por ser ellos y no nosotros los más cualificados para exponer las propuestas de nuestra Presidencia que contribuirán a hacer realidad el espacio europeo de justicia.

284

Hechas, por tanto, estas precisiones, entramos sin más dilación en la exposición de las líneas de actuación españolas que, en aras a cumplir los grandes objetivos del Tercer Pilar de la Unión Europea, habrán de desarrollarse en el marco de nuestra Presidencia. Y para ello, distinguiremos, siguiendo la estructura del Tratado de Amsterdam y de las Conclusiones de Tampere, entre dos grandes ámbitos de actuación: en primer lugar, la creación de un espacio de libertad mediante una política de asilo y migración común y, en segundo lugar, la construcción de un espacio de seguridad a través de la lucha contra la delincuencia a escala en la Unión.

Amsterdam comprometió a la Unión Europea en la transformación de ésta en un espacio de libertad.

El concepto y la idea de libertad se encuentra en el corazón mismo de la Unión, que se apoya en una serie de valores y principios compartidos entre los países que participan en ella, y que no es sino la herencia más preciada de la cultura y tradición europea.

El propio Tratado de la Unión Europea así lo expresa en su artículo 6 al proclamar que “la Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros”.

Esta libertad, que cuenta entre sus expresiones más nítidas con el derecho a circular libremente por la Unión, no puede ser contemplada como un dominio exclusivo de los ciudadanos europeos, so pena de traicionar nuestra historia. Además, la idea de una Europa cerrada no deja de ser una quimera, toda vez que tal libertad actúa como atracción para aquellas personas que se encuentren privadas de ella en otros muchos países.

Partiendo de estas premisas, la política de asilo y migración común se despliega en una serie de actuaciones encaminadas a culminar los siguientes objetivos:

- En primer lugar, colaborar con los países de origen de las corrientes migratorias.
- En segundo lugar, crear un sistema europeo común de asilo.
- En tercer lugar, asegurar un trato justo a los nacionales de terceros países.
- Y, por último, gestionar los flujos migratorios.

En lo que al primer objetivo se refiere, la colaboración con los países de origen de flujos migratorios, no hay duda que, en nuestros días, ésta política común sólo puede basarse en un enfoque global e integrado que conceda la debida importancia a las relaciones con aquéllos. De ahí que la Unión colabore con los mismos al objeto de fomentar su desarrollo económico y social de manera que se atenúe la presión migratoria que hoy experimentamos. Este objetivo presenta un especial interés para España, dada nuestra situación geográfica, al sur de Europa y en un enclave estratégico como es la cuenca mediterránea, auténtica frontera natural entre el norte desarrollado y próspero y el sur inestable y en vías de desarrollo.

En este punto, la promoción del co-desarrollo de los países de la cuenca mediterránea presenta un gran interés para nuestro país y sin duda, desde la Administración española, se hará de ello uno de los grandes objetivos de nuestra Presidencia.

285

El Consejo Europeo de Tampere sentó las bases para el establecimiento de un sistema europeo común de asilo, respetuoso con la Convención de Ginebra y con el principio de no devolución de ninguna persona a un país en que sufra persecución. Este sistema europeo común de asilo se articula en una serie de objetivos que nos exigirán trabajo y esfuerzo durante los meses de nuestra Presidencia, dado que España se encuentra firmemente comprometida en la consecución de las metas y de los plazos de Tampere. Para ello, procuraremos avanzar en una serie de extremos tales como:

- La determinación del Estado responsable del examen de una solicitud de asilo.
- El establecimiento de un procedimiento de asilo justo y eficaz y, en particular, de la adopción de normas comunes sobre procedimiento para conceder o retirar el estatuto de refugiado con el fin, entre otros, de reducir la duración de los mismos y prestar una atención especial a la situación de los niños.
- La definición de los requisitos mínimos comunes para la recepción de solicitantes de asilo, así como contribuir al impulso de la Directiva sobre procedimiento común de asilo.
- Un estatuto uniforme para todos aquéllos que obtengan asilo en la Unión.

- Adopción de medidas sobre los refugiados y desplazados destinadas a ofrecer un estatuto apropiado a cualquier persona que necesite protección internacional.

- Y, finalmente, la promoción de un esfuerzo equilibrado entre los Estados miembros al recibir y hacer frente a las consecuencias de la llegada masiva de refugiados y desplazados.

España asumirá la responsabilidad que la Presidencia conlleva para impulsar el progreso de estas cuestiones y profundizar así en la sustancial homologación que la normativa europea de asilo viene experimentando en los últimos años.

El tercer objetivo, en el proceso de creación de un espacio de libertad, es lograr ofrecer a los nacionales de terceros Estados que residen en la Unión un trato justo. Para ello, además de procurar una integración más decidida de los inmigrantes, habrá que extenderles derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión.

Ese trato justo implica redoblar los esfuerzos encaminados a luchar contra toda forma de discriminación, en particular, el racismo y la xenofobia, para lo cual, la Unión viene intensificando la cooperación policial y judicial en esta materia.

286

Y finalmente, como cuarto objetivo, un espacio de libertad exige una gestión adecuada de los flujos migratorios. El bienestar de los inmigrantes y su acogida en los países de residencia dependen de la forma y de la eficacia con que se lleve a cabo la gestión de los tales flujos en todas sus fases, desde la organización de campañas de información en los países de origen sobre las posibilidades reales de la inmigración hasta la aplicación de una política común activa de visados.

En la lucha contra la inmigración ilegal es necesario distinguir entre el inmigrante irregular, muchas veces víctima de la situación, y las redes de delincuencia que se dedican a la trata de seres humanos y a la explotación económica de los inmigrantes, contra las que es preciso combatir enérgicamente mediante la adopción, entre otras medidas, de una legislación uniforme que prevea sanciones rigurosas. La promoción de la lucha contra la trata de seres humanos y la explotación económica de emigrantes se articula mediante una serie de iniciativas que han de recibir nuestro impulso. Iniciativas tales como:

- Detectar y desmantelar las redes delictivas implicadas.

- Explorar las posibilidades de establecer normas comunes y de reagrupar los recursos para las investigaciones relativas a las redes de inmigración clandestina.

- Proseguir con la armonización de las legislaciones de los Estados miembros sobre las responsabilidades de los transportistas implicados en la

inmigración ilegal, en la línea de lo dispuesto en la Directiva recientemente aprobada por el Consejo de Ministros de Transportes de la U.E., el pasado 29 de mayo.

Por otra parte, esta inmigración ilegal se encuentra muy vinculada al control de las fronteras exteriores, siendo, por tanto, necesario reforzar la cooperación y asistencia técnica mutua entre los Estados de la Unión con terceros países implicados.

En la actualidad, tampoco puede ignorarse la relevancia que presentan los acuerdos de readmisión. Estos constituyen una pieza esencial en la correcta gestión de los flujos migratorios por lo cual resulta conveniente impulsar este tipo de convenios, sin descuidar los bilaterales entre Estados miembros y terceros países que siguen vigentes en todo lo que no haya sido previsto por los nuevos acuerdos que celebre la Unión.

El Consejo Europeo de Tampere incluyó también una serie de medidas encaminadas a hacer realidad la creación de un espacio de seguridad. La libre circulación de personas en una Europa sin controles en las fronteras interiores sólo es concebible si viene acompañada de toda una serie de medidas eficaces de seguridad y lucha contra las diferentes formas de delincuencia transnacional organizada, cada día más sofisticada.

El mantenimiento del orden público y la seguridad interior ha sido siempre un ámbito en que los Estados han conservado sus competencias exclusivas. Pero hoy, ya no es posible combatir de un modo eficaz el delito transnacional de forma unilateral y, por ello, la Unión Europea se propone levantar un espacio de seguridad que sólo será posible mediante la cooperación de los quince en las siguientes líneas de actuación:

287

- Medidas orientadas a la prevención del delito.
- Lucha contra la delincuencia.
- Acción especial contra determinados delitos como el blanqueo de capitales.
- Medidas relativas a las fronteras interiores y exteriores, política de visados y Conversión del Acervo de Schengen.
- Lucha contra la droga.

Por tanto, la lucha contra la delincuencia organizada exige un enfoque integrado en todas sus fases, comenzando por la prevención del delito. Una política eficaz de lucha contra todo tipo de delincuencia, organizada o no, debe incluir también medidas preventivas de diversa naturaleza. Con dicho objetivo, se vienen desarrollando, en el marco del Tercer Pilar, una serie de iniciativas sobre las que deberá incidir nuestra actividad, y que giran en torno a la intensificación de la cooperación entre los Estados miembros. Entre estas iniciativas podemos destacar las siguientes:

- La definición de prioridades comunes, orientaciones políticas, que sean tenidas en cuenta a la hora de elaborar nuevas disposiciones legales, conjugándose ello con la evaluación del impacto que tales legislaciones pueden tener sobre la prevención de la delincuencia.

- La integración de aspectos de prevención de la delincuencia en acciones y programas destinados a combatirla a escala comunitaria y de los Estados miembros, sobre la base de las orientaciones políticas del Consejo de la Unión Europea.

- El intercambio de las mejores prácticas y cooperación entre las entidades nacionales de prevención de la delincuencia en áreas prioritarias, creando un programa financiero comunitario que se ocupe, entre otros extremos, de la delincuencia juvenil, urbana y relacionada con la droga.

Otro de los objetivos encaminados a hacer realidad el espacio de seguridad es la intensificación de la cooperación en la lucha contra la delincuencia. Con ese fin resulta necesario dar los pasos adecuados para que los delincuentes no puedan encontrar manera alguna de explotar las diferencias entre los sistemas judiciales de los Estados miembros. Pero también desarrollar una mayor cooperación entre las entidades responsables de aplicar la ley y aprovechar todas las posibilidades que ofrece la cooperación entre las autoridades de los Estados miembros en la investigación de casos fronterizos.

288

Para hacer realidad esa mayor cooperación, nuestra Presidencia deberá esforzarse en avanzar en una serie de iniciativas encaminadas a tal fin. Entre ellas, destacamos las dirigidas a coordinar y centralizar procedimientos, lo que será posible mediante una serie de actuaciones que incluyen la creación de órganos de cooperación y grupos de trabajo conjunto.

Así, cumpliendo los mandatos de Tampere, ya se están dando pasos para la creación de equipos de investigación conjunta que permitan una persecución más eficaz de delitos transfronterizos, como primer paso para combatir el tráfico de drogas y seres humanos, así como el terrorismo.

Especial importancia presenta la creación de una Unidad integrada de fiscales, magistrados o funcionarios de policía nacionales con competencias equivalentes, denominada Eurojust. Eurojust está llamada a desempeñar importantes funciones tanto de coordinación de las fiscalías nacionales y de apoyo a las investigaciones penales en los casos de delincuencia organizada, como de cooperación con la Red Judicial Europea, con el fin de simplificar, en particular, la ejecución de comisiones rogatorias.

Otros órganos comunes llamados a servir de cauce de una cooperación más eficaz serán una Unidad Operativa de Jefes de Policía o la Academia Europea de Policía.

La Unidad Operativa Europea de Jefes de Policía tendrá como finalidad el intercambio, en cooperación con Europol, de experiencias e información sobre la delincuencia transfronterizas, así como la planificación de acciones operativas.

La Academia Europea de Policía, por su parte, se orienta a la formación de funcionarios de rango superior, y consistirá, inicialmente, en una red de institutos nacionales de formación ya existentes.

En esta línea de acentuación de la colaboración no podemos olvidar la cooperación aduanera en la lucha contra la delincuencia y, en particular, el contrabando, explorando todas las posibilidades que nos ofrecen las nuevas tecnologías de la información.

Sin ánimo de repetir lo que seguro que otros ponentes habrán desarrollado en el curso de este seminario, no podemos dejar de hacer mención a Europol. Europol nace fruto del acuerdo alcanzado en el Consejo Europeo de Maastricht, los días 9 y 10 de diciembre de 1991, con la misión inicial de constituir un canal de intercambio de información sobre el tráfico ilícito de drogas. Sin embargo, tendrían que pasar más de cuatro años para que se firme, el 26 de julio de 1995, el Convenio por el que se crea Europol y cuatro años más hasta que, el 1 de julio de 1999, inicie sus actividades.

El objetivo de Europol consiste en la mejora, en el marco de la cooperación entre los Estados miembros, de la eficacia de los Servicios Competentes y la cooperación entre los mismos, con vistas a la prevención y lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de estupefacientes y otras formas graves de delincuencia internacional. Para que intervenga Europol es preciso que existan indicios concretos de una estructura delictiva organizada y que más de un Estado miembro se vea afectado por las formas de delincuencia antes mencionadas, de tal modo que, debido al alcance, gravedad y consecuencias de los actos delictivos, se requiera una actuación común de los Estados miembros.

289

Desde el momento que Europol entró en funcionamiento, y a propuesta española, se ocupa también de los delitos cometidos o que puedan cometerse en el marco de las actividades de terrorismo que atenten contra la vida, la integridad física y la libertad de las personas, así como contra sus bienes.

En aras a reforzar la identidad y eficacia de Europol, se vienen sucediendo iniciativas para ampliar sus competencias y mejorar su operatividad. La Presidencia española habrá de concentrar su atención en las mismas para asegurar su adecuado desarrollo. Entre ellas podemos destacar algunas como el estudio sobre las posibilidades de crear una base de datos de asuntos pendientes o la adopción de medidas que permitan a Europol pedir a las autoridades nacionales competentes que realicen y coordinen sus investigaciones en casos específicos y desarrollen técnicas que estén a disposición de los Estados miembros para asistirles en la investigación de casos de delincuencia organizada. Se trata, en esta línea, de ampliar el ámbito de delitos y campos cubiertos por la acción de Europol.

Entre los objetivos que harán posible cumplir con el mandato del Tratado de la Unión Europea de construir un espacio de seguridad, la acción especial contra el blanqueo de capitales presenta una particular importancia.

No puede ignorarse que el blanqueo de dinero se encuentra en el centro mismo de la delincuencia organizada, ya que muchas veces se utiliza como un medio para la comisión de otros delitos. Consciente de la grave-

dad y del alcance de esta forma de delincuencia, la Unión Europea ha venido dando pasos concretos dirigidos a facilitar el seguimiento, embargo preventivo, incautación y decomiso de los beneficios del delito.

Con el fin de combatir el blanqueo de dinero, se han desplegado toda una serie de acciones que contarán con nuestro impulso y que responden a los siguientes objetivos:

- Por un lado, privar a los delincuentes de los ingresos del delito mediante la aprobación de una decisión marco sobre la delincuencia financiera y el blanqueo de dinero y la adopción de medidas concretas para localizar, congelar, incautar y confiscar los ingresos del delito.
- Y por otro lado, aumentar el conocimiento y la capacidad para luchar contra actividades de blanqueo de dinero.

Para ello, la Presidencia incidirá en la aplicación plena de las disposiciones de la Directiva sobre blanqueo de dinero, el Convenio de Estrasburgo de 1990 y las recomendaciones del Grupo de Trabajo de Acción Financiera, así como seguir impulsando la adopción de la Directiva revisada sobre blanqueo de dinero.

290

Otras medidas de interés serán la adopción de normas comunes para prevenir el recurso a sociedades y entidades registradas fuera de la jurisdicción de la Unión, para ocultar los ingresos del delito y blanquear dinero o la elaboración de un informe que recoja las disposiciones nacionales sobre bancos, legislación financiera y sociedades que obstruyan la cooperación internacional.

La mejora de las normas contra el blanqueo en paraísos fiscales y la preparación de un acuerdo tipo para las negociaciones que se lleven a cabo con los paraísos fiscales recibirán también nuestra atención. Finalmente, otro asunto de interés será la mejora de la coherencia de las disposiciones nacionales existentes sobre el control de los movimientos de dinero transfronterizos y organizar los intercambios de información entre los Estados miembros.

Otro bloque de objetivos, con sus correspondientes medidas, que está llamado a desempeñar un papel relevante en la construcción de ese espacio de seguridad, tal y como los ciudadanos nos exigen, es el formado por aquellas cuestiones relacionadas con las

- fronteras interiores y exteriores y la política de visados, esto es, la aplicación del artículo 62 del Tratado de la Comunidad Europea y
- la Conversión del Acervo de Schengen.

En el proceso de desarrollo de una política de visado común, es necesario avanzar en la aprobación de reglamentos sobre los países cuyos nacionales estarán sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y aquéllos cuyos nacionales estarán exentos de esta obligación.

Además, queda aún pendiente en el establecimiento de un procedimiento y requisitos de expedición de visados por Estados miembros, así como el desarrollo de las especificaciones técnicas del formato uniforme para visados y el incremento de la cooperación entre consulados de países de la Unión en terceros países.

Tampoco puede olvidarse la necesidad de perseverar en el desarrollo de una política común sobre documentos falsos haciendo los documentos más seguros, introduciendo normas mínimas para documentos de viaje y permisos de residencia, facilitando la detección de documentos falsos, así como los equipos empleados.

El control de las fronteras exteriores de la Unión no es sino la base imprescindible sobre la que se erige la libre circulación de ciudadanos dentro de la Unión. Para mejorar dicho control resulta imprescindible estrechar las relaciones entre los servicios de control fronterizo de los Estados miembros, a través de programas de intercambio y transferencias de tecnología. Resulta, además, conveniente, con vistas a la ampliación, que los países candidatos se incorporen con rapidez a esta cooperación.

Por otra parte, debemos aludir a la Conversión del Acervo de Schengen, ya que, como quedó apuntado, Amsterdam incorporó al Tratado de la Unión Europea un Protocolo por el que se integra el Acervo de Schengen en el marco institucional de la Unión Europea. Por Acervo Schengen se entiende el conjunto de disposiciones que se recogen en un anexo del citado Protocolo y su conversión no es sino su incorporación al marco institucional de la Unión Europea para lo cual es necesario determinar, con arreglo a los Tratados, la base jurídica de cada una de esas disposiciones o decisiones que integran el Acervo Schengen.

Esta Conversión del Acervo Schengen aparece como un trabajo complejo pero cuya trascendencia radica en la necesidad de evitar que se diluya, que se aleje de su objeto original, hacer efectiva la libre circulación de las personas, y conseguir, de este modo, hacer de él un instrumento esencial en la creación del citado Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

Finalmente, si hay un asunto en la agenda de la Unión respecto del cual la opinión pública se halla especialmente sensibilizada es el de la droga. Cuestión que, en los últimos años, ha visto cómo en el contexto internacional se ha producido un importante esfuerzo de definición de una política común, basada en dos principios fundamentales:

Por un lado, se ha llegado al convencimiento de que únicamente a través de la elaboración de esquemas de trabajo global e integral es posible alcanzar resultados en la lucha contra las drogas. La complejidad de la problemática de las drogas y su influencia en todos los ámbitos de la sociedad hace necesario, si no obligatorio, articular mecanismos que den respuestas a todos los aspectos desde una perspectiva integradora.

El carácter internacional que presenta el mundo de las drogas, y especialmente su tráfico, pone a los países ante la necesidad ineludible de refor-

zar la cooperación internacional sobre la base de un nuevo principio: la responsabilidad compartida.

En su interpretación clásica, la cooperación internacional dividía el mundo en dos partes claramente diferenciadas: países productores y países consumidores de drogas, que a su vez coincidía con el esquema de países en vías de desarrollo y países industrializados. Este contexto dificultaba la eficacia de la cooperación internacional, dado que los gobiernos adoptaban medidas con carácter unilateral y eludían su responsabilidad porque ésta recaía siempre en el otro.

Afortunadamente, esta interpretación errónea del problema quedó superada con la constatación de la realidad y la defensa del principio de responsabilidad compartida que hicieron algunos países europeos, entre ellos España, e iberoamericanos, tal y como se recogió en la Declaración final de la Reunión de Cochabamba en 1996.

La realidad muestra que todos los países son en alguna medida productores y consumidores de drogas. De ahí, que la comunidad internacional halla asumido la necesidad de construir una política sobre drogas basada en los principios de responsabilidad compartida, equilibrio y globalidad.

292

Bajo estas premisas, globalidad y reforzamiento de la cooperación internacional, la Unión Europea viene desarrollando en los últimos años un conjunto de mecanismos que forman parte de una política comunitaria sobre drogas.

Nuestra Presidencia se encuentra comprometida en la aplicación de la Estrategia de la Unión Europea sobre la Droga para 2000-2004 respaldada por el Consejo Europeo de Helsinki. Esta estrategia europea sobre drogas 2000-2004 aparece como un instrumento político de carácter global e integrador de todas las acciones sobre drogas y que ha tenido su traslación en el ámbito nacional mediante la aprobación en varios países nacionales, entre ellos España, de sus Estrategias Nacionales.

La Estrategia Europea sobre Drogas 2000-2004 persigue un enfoque equilibrado, interdisciplinario e integrado que contenga los siguientes elementos:

- Reducir la demanda de drogas, mediante la prevención - en particular entre los jóvenes - el tratamiento, la rehabilitación y la reducción de sus consecuencias adversas.
- Prevenir la oferta de drogas mediante la adopción de medidas represivas, con particular atención a la cooperación policial, judicial y aduanera y la lucha contra la delincuencia organizada relacionada con la droga y contra el blanqueo de capitales.
- Reducir el cultivo ilícito mediante acciones tales como el fomento del desarrollo alternativo.

- Fomentar la cooperación internacional.

Con la definición de estos elementos, la Estrategia Europea se compromete a alcanzar seis objetivos concretos en un plazo de cinco años:

1. Reducir perceptiblemente la difusión del consumo ilícito de droga, así como la iniciación a su consumo, en particular entre los jóvenes menores de 18 años.
2. Reducir de forma sustancial el daño a la salud producido por la droga, debido a enfermedades como la hepatitis B y C o la tuberculosis, así como el número de muertes relacionadas con la droga.
3. Reducir sustancialmente la disponibilidad de drogas ilícitas.
4. Reducir sustancialmente el número de delitos relacionados con la droga.
5. Reducir sustancialmente el blanqueo de dinero y el tráfico de precursores.

En el marco de esta estrategia europea contra la droga 2000-2004, la Presidencia española pondrá énfasis en una serie de acciones necesarias que vienen ya desarrollándose en el marco del Tercer Pilar. Entre ellas destacan:

293

- La consolidación de la cooperación entre el Observatorio Europeo de la Droga y Toxicomanías y Europol, en particular en lo que se refiere a las drogas sintéticas y los precursores.
- Contribuir al desarrollo de metodologías para la evaluación de la estrategia de la UE sobre la droga.
- Definición, tipificación y penas comunes relativas al tráfico de drogas.
- Acentuación de la cooperación de la policía aduanera y judicial en la prevención y lucha contra el tráfico de drogas.

Sin olvidar otros extremos de gran interés para nuestro país como puede ser la prevención del uso recreativo de drogas.

Todas estas cuestiones no son sino manifestaciones de la acción comunitaria, que sobre la base de una adecuada coordinación de ésta en los distintos ámbitos, permitirá avanzar en la construcción de una sociedad europea sin drogas.

Y es así como la Unión Europea afronta el reto de ofrecer a sus ciudadanos algo más que un espacio económico integrado.

Como se ha intentado poner de manifiesto en esta exposición, la Presidencia española que arranca el próximo 1 de enero de 2002 tendrá un mar-

cado carácter europeo, como lo tuvieron las presidencias precedentes de 1989 y 1995. En consecuencia, las prioridades de Europa serán nuestras prioridades, y de este modo, nuestro país cumplirá, una vez más, con su vocación decididamente europeísta.

“Europa no se hará de golpe ni en una construcción de conjunto: se hará mediante realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de hecho”, proclamó el 9 de mayo de 1950 el Ministro de Asuntos Exteriores francés, Robert Schuman. Hoy el reto de Europa es construir el llamado Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia. Nadie duda que su desarrollo encierra grandes dificultades, dado que afecta plenamente a aspectos ligados íntimamente a la concepción tradicional de la soberanía de los Estados miembros. Pero nuestra apuesta ha sido siempre firme e inequívoca. Tras la consolidación del Mercado Único Europeo y la creación de una moneda única, el proceso de construcción europeo, que ha marcado profundamente la historia del continente y la mentalidad de sus habitantes, no podía sino avanzar hacia la creación del espacio único de libertad, seguridad y justicia. Por eso, España ha sido pionera en el planteamiento inicial y posterior desarrollo de una mayor cooperación, colaboración, integración y armonización europea en el Tercer Pilar.

Y la próxima Presidencia española nos dará una nueva oportunidad para perseverar en el camino que nos marcó Robert Schuman en su histórica declaración de 1950, hoy más vigente que nunca.

**Abstracts of Presentations
and Conferences**

ABSTRACTS OF PRESENTATIONS AND CONFERENCES

“European Union Internal Security Policies” By Jorge Hernández Mollar

297

It reviews the historical evolution of the European security area and analyses its architecture from the perspective of Schengen, police co-operation, crime fighting and criminal and civil law judicial co-operation.

Tampere agreement has meant a decisive boost for police and judicial co-operation in crime fighting where both Europol and the new created European Police College play a fundamental role.

Concerning terrorism, he underlines the risk that it poses to democratic societies and defines it according to the recommendation 1426 of 1999 Council of Europe, as “any offence committed by individuals or groups resorting to violence or threatening to use violence against a country, its institutions, its population in general or specific individuals which, being motivated by separatist aspirations, extremist ideological conceptions, fanaticism or irrational and subjective factors, is intended to create a climate of terror among official authorities, certain individuals or groups in society, or the general public”. In the field of terrorism once again both Europol role and the importance of the European arrest warrant are underlined.

“European Union Enlargement: a Security Challenge” By Alejandro Muñoz Alonso

He describes both the new global scene and the evolution and change of the defence concept for the security concept. He starts considering the

fact that there is no a sole threat but an increasing number of shared risks. Due to this situation, the once diametrically separated concepts of external security and internal security are getting closer and becoming tangents. Such situation has to be considered by the states security bodies in order to adapt themselves to this new configuration. Hence there is a necessity of a new civilian type management, that requires civilian police forces performance.

Another element that is considered is globalisation. It is based on the new technologies, which means new challenges, realities, working styles and also new types of offences. In this sense it is underlined the existence of communities that do not share the same space although they share the same interests. They are the virtual communities, among which he cites the anti-globalisation movements – also with world wide-range – which entail a type of social fragmentation and constitute the base of a new delinquency.

He makes a prospective exercise concerning security and underlines the necessity of intensifying the fight against the criminal rings that will enlarge their actions possibilities by developing insurgency strategies, imbalance of precarious estates, engagement in the international terrorism, toxic or nuclear waste and an important catalogue of threats. He also warns about the necessity of responding to the new extremist religious and ethic groups, as well as to those uprising from the new social fragmentation, a product of new technologies.

298

Finally, he refers to the challenge that implies the Union enlargement up to thirteen new member countries reaching the 28 Europe, which means four hundred millions of persons freely moving. In this field the challenge is well defined: to encompass the advantages of an open space with the necessity of safeguarding the internal security.

Third Pillar Bases: Amsterdam Treaty and Tampere Council. By Francisco Javier Alvadalejo Campos

It is a chronological and content review of the regulations and initiatives that shape into the European Union Third Pillar.

The Maastrich Treaty set up the judicial framework for the creation of the so-called three pillars besides the common legal requirements for the same. The Third Pillar regulates "Justice and Home Affairs" co-operation.

Justice and Home Affairs Co-operation Phases.

1. It covers the years before the Maastrich Treaty (prior to November 1995).
2. Period of validity (November 93 till April 1999)
3. The current phase (from May 1999 until nowadays)

The Tampere European Council, which was held between October the 15th and 16th 1999, it represented a milestone for: common asylum and migration policy, the creation of an authentic European Justice Area, the fight against crime at European level, the establishment of measures for crime prevention and for a more determined external action.

"Customs Co-operation"
By Ignacio González García

He explains the background of Customs as institution, its current structure and the activities that it performs. It is integrated into the Agencia Estatal de la Administración Tributaria (Estate Agency for Taxes Administration) and performs tasks of inspection and tax management that fall under his authority, so that he has to co-ordinate its activities with other Departments. On the other hand he has authority concerning excise duties.

He contemplates co-operation with other international bodies be them community bodies or otherwise and with state law enforcement agencies, a co-operation becoming every day more and more relevant due to the larger mobility of persons. The programs of the European Commission OISIN, STOP and FALCONE are being the most remarkable initiatives, in the police and customs co-operation field, during the last years.

299

As novelty he anticipates two important issues:

On the one side the setting-up of Risk Joint Teams in customs premises in which Customs officials, Customs Borders Guards and members of Estate Fiscal Surveillance Officials (Civil Guard Unit) participate.

Access of the Estate Fiscal Surveillance Officials to the terminals of the AEAT -Agencia Estatal de Administración Tributaria (Spanish Inland Revenue) which means a significant improvement concerning the former situation.

**"Co-operation and working in teams in
a multi-police environment"**
By John P.O. O'Neill

Collaboration and co-operation among agencies is the keystone for performing the obligations demanded by society. In this sense, he outlined the United States of America security model structured in three levels: federal, state, and local level and based on collaboration and co-operation.

Co-operative efforts or initiatives that are looking for an addition of resources and experience have to be based upon the sum of the efforts of the different partners. From this view, co-operation offers the possibility of sharing some intelligence aspects and furthermore it reduces the competi-

tion problems among structures. There are offence typologies for which co-operation becomes especially useful i.e.: to combat trafficking in drugs, children pornography organised crime, violent crime or terrorism.

Another important subject is sharing of resources by police forces, which is essential in a more and more technical society. In this field he underlined the assistance in expert practices, professional training or co-operation.

Co-operation with civil society is essential or undertaking preventive policies also with the business community for tackling certain offences such as cybercrime.

It is also fundamental co-operation with police agencies in other countries. It is essential in a globalised world with communication and new technologies that allow to create virtual spaces. In this field, no nation is safe regarding the new types of crime. Global crime phenomenon demands both global answers and higher police developments but also it has a positive impact today more than ever before, the globe police forces never were so united as they are now from a professional point of view.

“International Co-operation Instruments”

By Jesus Asparagus Ira

300

Co-operation instruments have an old tradition. However, they should be constantly reinforced and improved, much more, in a social background of permanent and globalised change, characterised by the development of communication new technologies.

He reviews the co-operation instrument, focusing its attention on the historical evolution of Interpol, since 1914, -when it was set up- until today, when it undertakes the “Atlas” project for improving its communication system replacing the once revolutionary X400 system. The necessity of mutual police assistance places Interpol as the most important inter-governmental organisation whose number of Member States now stands at 178.

INTERPOL is a structure characterised by its universal approach when combating crime all around the planet, although, however, it is regionalised to meet the member states interests. In this sense, he underlined the detail of over 3 million messages transmitted every year.

Among the countries’ new concerns are: economic and financial crime, organised crime in general, trafficking in human beings, Euro forgery.

The International Criminal Police Organisation offers a close and intense police co-operation, a rapid and reliable telecommunication network as well as its data bases and international notices, and international expert working groups.

The response against crime must be globalised, homogeneous and co-ordinated for better law enforcement and human rights respect.

**"The incidence of the "acquis commautaire" in
national security policies
By Marceliano Gutiérrez**

Police co-operation begins in the early 80's within TREVI Group, for subjects related to security, violence, terrorism, and drug trafficking.

Later on, Maastrich Treaty in 1992 established the Third Pillar, under the heading of Justice and Home Affairs, and under its Article K1 it enumerates the areas of common interest: Asylum; External Borders, Immigration; Drug Dependence; Frauds; Civil and Criminal Judicial Cooperation, Customs Cooperation and Police Co-operation and also sets up "the European Police Office (EUROPOL). Nowadays, all the subjects concerning police co-operation are regulated under the Title VI of the Amsterdam Treaty

All these years long, the transposition of all these legal instruments has resulted in a series of modifications and adaptations of police forces at legislative, organisational and structural level. All these transformations allow us to talk about the existence of a new police culture that is getting closer and more similar every day.

Finally, it should be noticed that the incidence of the "acquis communautaire" in national security policy become reflected in working procedures, the joint actions or exercises, and in the role developed by de National Central Units that are necessary for implementing the adopted conventions.

**"European Police Co-operation"
By Jurgen Storbeck**

He examined the European police model, the challenges it confronts and the institutional responsibility regarding the posed threats.

The debate should be focused on the European police, the orientation that it should be given and its legal framework development. Without doubt, fighting against organised crime is the great challenge of European police, although Europe has a narrow perspective/overview and reacts slowly when facing organised crime whose cruising speed is much higher.

He dissects precisely what he considers as the threats for Europe from a security point of view. So he underlined the non-territorial character of organised crime (cybercrime, environmental crime...) increasingly multidisciplinary, taking advantage of a few solid legal basis.

He also mentioned the political changes of the European Eastern countries with unstable democracies; the Balkans war, largely financed by criminal actions; and the threat posed by the enforcement of the introduction of a single currency.

Concerning the responses, he made a brief summary of the obstacles confronted by police agencies, being among them the legal, border and organisational restrictions derived from the European enlargement up to 27 Member States and the intercultural problems.

Europol, has only two years of real existence and it has a mandate to provide support in 8 areas that everybody knows; however, it is under discussion the extension of these mandate areas, in such a way, that it be extended to include any type of international crime.

Concerning the tasks performed, he listed as more relevant: the exchange of intelligence, strategic and tactical crime analysis, international operation co-ordination, and the creation of joint investigative teams and, also, police officers training.

Finally, he was optimistic about the seminar title when he stated that we do not have a European Police Force but a starting point with different aspects of interest, underlining that all these initiatives bring us closer to a European Police model. And also because the view of the Member States is changing regarding the European police problem, provided that "there is a shared opinion as to the direction to be taken"

"Police Forces in peace-keeping operations"

By Angel de Miguel Bartolomé

He focused his presentation on the accumulated experience of the Spanish national Police since the Balkans crisis and more concretely on the Kosovo situation.

He described Kosovo situation as complicated when he qualified aspects such as the inter-ethnic conflict, the lack of recognised laws, the non-existence of legal systems (anomy), the records destruction and the generalised chaos from the starting point of a relevant institutional emptiness.

He pointed out that from that situation the United Nations adopted the 1224 Resolution for achieving Kosovo reconstruction based on four pillars well defined: public administration, infrastructures and institutional pillar reconstruction (headed by the OSCE); and development of the structures capable to deal with humanitarian affairs (headed by ACNUR).

Regarding the relevant aspects for civilian police from the Eastern Timor, and more recently Kosovo events, United Nations has performed a very "critic analysis" where it is expressed the necessity for making a change of civilian police's philosophy in crisis situations, based on a transit

from the native police forces "monitoring" to getting and developing executive functions by the expeditionary police force, covering both self-defence and third parties defence.

Concerning the European Union, he shortly mentioned the efforts of the different presidencies to achieve an European contingent of crisis management that would consist of 5.000 officers, of which 1000 would be able to be deployed to the crisis scene in a maximum delay of 30 days. Spain will participate with 500 officials, belonging 187 of them to the National Police Force. In this sense, he enumerated the National Police Directorate General criteria based upon the need of differentiate peace-keeping operations and crisis management; the determination of necessities based on an evaluation of the reality they are facing with; the necessity for a former and standardised training system, making an special emphasis on management staff training; to count upon a suitable equipment for the performance of the entrusted police tasks, and subordination to the military Command in the closest co-ordination.

"Civilian Police in peace-keeping operations" **By Carlos Baeza López**

He speaks about the national police contingents with executive authority for international missions. Firstly, he focus attention on the basic characteristics that they should present, that is mobility, sufficiency, sustainable capacity, standardisation, readiness, self-protection capacity, their modular organisation and their ability for external projection.

303

He continues his speech with an analysis of the criteria to be followed by such units that should be based in the already existent organic structures, to have command unity, to have both enough flexibility and adaptation capacity to extreme situations; and to rely on (a) specific statutory requirements/ regime.

Concerning the missions to be performed he refers to the ones listed by the 17th article of the Amsterdam Treaty, that mentions the humanitarian rescue missions and peace-keeping and peace-restoration operations.

In this sense he describes, comprehensively, operational tasks of these units from the protection and escort units until the preventive operational deployment and continues through the crowd control, the alert and check-points, building protection and prisoners control among others.

He makes a proposal concerning the unit structure, based upon the existent Spanish Anti-Riot Units –that already have 10 years of police service in Spain – where these tasks will be performed by an operational support group and a logistic support group.

“Joint Investigation Teams” By Orlando Romano

He quotes the factors that have contributed to the advance of organised crime, as well as the response by the states, among which there can be considered the Action Plan on Organised Crime which was approved by the Council on 28th April 1997 and the global strategy to fight against international crime instituted in 1997 in the United States. Both Action Plans, adapted to different realities, are concurrent with the number of recommendations and objectives, contain common or equivalent measures and they suggest similar solutions in different areas, what means that the diagnosis is correct and the important thing is that those plans would be implemented. Apart from these Action Plans, there are others of global or local spheres.

In relation to these important documents and its implementation, it should be always taken into account their extent and strategic orientation, but it should be never forgotten their implementation should imply a specific and local intervention, bearing in mind the general principle *“global thinking and local performance”*.

304

It is in the Action Plan of the European Union where the creation of joint investigation teams actually arise, to be precise in the recommendations 20 and 25. Also, the Action Plan of the Council and the Commission - approved in Vienna on 3rd December 1998, on the best way to implement the provisions of the Amsterdam Treaty - points out, on its measure 43 Nr 1, the “need of associating several European competent authorities in the same investigation”, combining their respective information and competence. Likewise, under article 30 (2) of the Amsterdam Treaty, Europol is mentioned to facilitate and support the preparation of “operational actions of joint teams”.

The Article 13 of the Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the European Union Member States, already defines what will be joint investigation teams. To avoid misunderstandings, we should stand by that definition. Thus, we only mean joint investigation teams when authorities of two or more Member States - by means of an agreement, allocating a specific aim and for a limited period - appoint the team members that would carry out the criminal investigation in one or several Member States.

“Europol National Units. Co-operation Activating Elements” By Félix Rivera Vela

The Treaty on European Union, signed in Maastricht on 7th February, 1992, provided the establishment of a European Police Office, named Europol, with the aim of improving co-operation among the Member States in the fields of drugs trafficking, terrorism and other serious types of international organised crime, including if necessary, some aspects of cus-

toms co-operation, making up a global system of the Union to exchange information.

Europol commenced its activities on 1 July 1999 with the aim of improving, within the framework of co-operation among Member States, the efficiency of the competent services and co-operation among them.

Its present tasks are those inherited from the mandates granted to its forerunner, the EDU (Europol Drugs Unit).

The purpose of the establishment of Europol is to help the Member States, as long as they are not able to face, in a proper way, the fight against some organised criminal activities.

The National Unit is the primary instrument through which all the police co-operation is channelled from Europol to the competent services and vice-versa, from those to its addressees based in this Central Institution sited in The Hague, in bi-directional communication, promoting and managing international co-operation in the areas of their competence.

The Spanish National Unit is placed in the Criminal Police General Department of the National Police Force. It is the sole liaison body between Europol and the competent services to prevent and fight trans-national organised crime in the European Union, in relation to its mandate. It is responsible for posting the Liaison Officers and it is its sole interlocutor.

305

The functional model is based in the relationship between the competent services and their National Units that, via their Liaison Officers, links with the Central Institution and the other National Units of the other fourteen States of the European Union. The Europol National Unit-Spain is made up by National Police Force staff and other competent services.

"European Intelligence Building Processes" **By Willy Bruggerman**

He defines the intelligence term itself and he classifies it in preventive, tactical and strategic categories.

He explains its cyclical process based on the Intelligence planning and direction, establishing its requirements, gathering and collecting intelligence, its processing and intelligence management, production of intelligence stemming from information – on basis of its integration, analysis, evaluation and interpretation for the development of intelligence products and finally , its dissemination, circulation and evaluation.

He focuses on the aims of the intelligence works, and in this sense, he quotes, among other things, the identification of the criminal principals and their organisations in relation to the current and arising criminality; the evaluation of the different degrees of development of a criminal orga-

nisation, its links and importance; evaluation of the capacities, direction and potential development of a criminal organisation; determining the capacity of infiltration of the organisations into legitimate economic activities; identifying the companies that are controlled or directly influenced by criminal elements.

He appeals to the advisability of having a multidisciplinary and flexible model, pinning the value of a correct development of intelligence to become a predicting tool of the impact of negative elements threatening the European society.

He underlines the need of making progress on the sharing of intelligence models, as well as the development of intelligence structures - at national level - of the different Members of the Union.

“The Intelligence Model in the Police Organisation”
By Pedro Díaz Pintado Moraleda

He talks about the global scenario where it arises a kind of expert and trans-national delinquency that represents a threat to society and therefore, constitutes one of the major challenges faced by police officers.

306

He makes a special mention to terrorism, what he describes as “the greatest paradigm of organised crime” and he stresses that “it is not any longer an internal problem of a concrete country, but it has lost its traditional nature and has become a trans-national problem”.

He underlines that the National Police Force is one of the major pillars of the State Security, what impels to remain in a continuous alert, both at home and abroad, to detect the threats that are hanging over it and its vulnerabilities.

Spain, from a strategic point of view, has two axis on which it has been paid special attention: the southern border, as it is a direct contact point of the European Union with the African Continent, and its relationship with South America”.

Based on this reference framework, he outlines the theoretical basis on which is based the intelligence concept, which he defines as “worked out information aimed to action”. He distinguishes between operational intelligence - directed to the action or response - and the strategic intelligence - mainly directed to the prevention or bringing forward.

He remarks in a singular way the approach of all possible models of intelligence according to aims and priorities previously determined, depending on scenarios, threats and risks, as well as own capacities and potentials; in that sense, he distinguishes between the threats coming from abroad and domestic ones.

In relation to risks and crime activities, he divides those directly aimed against the State from the ones aiming to attack law and order.

He moves forward on the police intelligence structure to make a brief reminder of the National Police Force experience in this field, which goes back two decades of activity. "The National Police Force intelligence model is revolved around two major and supplementary axis, that is to say, on the one hand Intelligence and on the other one Criminal Police also including other police areas, such as Forensic Police, Public Order and especially, Aliens". Next, he deals with the activities and objectives of the National Police Force, its development and achievements in the field of fighting against crime phenomena, and he completes his speech talking about the efforts carried out by the National Police Force at international level, paying special attention to the development of contacts and co-operation with other police forces.

He ends with a prospective view of the intelligence activities based on the foreseeable development and evolution of the social scene which is conditioned by the internationalisation and interdependence of human activity and of the states, the technological and scientific development, the increasing of vulnerabilities and protection and security demands and the crime professionalisation, what "lead us to think about the need of establishing a unit with roles of intelligence agency within the Operational General Department". This Unit will be responsible for detecting, determining and analysing threats, risks and vulnerabilities of the state and the civil society on security matters, being aware of crime trends and evaluating its impact, establishing operational shortages and developing and strengthening their capacities, setting the general targets, priorities and pointing out strategies and finally, establishing and developing performance proceedings, co-operation and domestic and abroad collaboration and implementing working methodologies.

307

"The Criminal Intelligence in the United Kingdom" **By Douglas Pollock**

England and Wales comprise of 43 individual police forces, each commanded by a Chief Constable. The policing strength for England and Wales is 126,000 to serve a population of 46,000,000, which equates to one officer per 450 people.

There are two law enforcement organisations with a national mandate: the National Criminal Intelligence Service and the National Crime Squad.

The National Criminal Intelligence Service is tasked with gathering and analysing intelligence on serious and organised crime, both in the UK and throughout the world. The aim of the National Intelligence Model is to gather and disseminate intelligence at four different levels: international, national, regional and local.

The National Crime Squad was formed in April 1998 to combat national and trans-national serious and organised crime. The headquarters are in London. The National Crime Squad has fully embraced the National Intelligence Model, which was launched by NCIS in February 2000 as guidelines for its organisation. It was designed to gather intelligence to channel the police intelligence (intelligence led policing).

The National Intelligence Model tries to move away from a reactive response to an interventionist/preventionist one, making use of intelligence analysis. To fulfil their tasks, analytical techniques are used in fields like: network analysis, criminal business analysis, market profile, risks analysis, demographic/social trend analysis.

Likewise, the outcomes are analysed and goals are settled. These techniques allow professionals to have a broader view of crime and criminal and criminality at all levels.

**The National Interests.
Foreign Intelligence in the National Police Force
By Mariano Rayón**

308

This concept is very broad and changeable through the time and includes national interests of military, political, economic, technological and security nature, among others.

The Intelligence area, and in the specific case of the Foreign Intelligence Service of the National Police Force (the police), special attention is paid to domestic terrorism, trans-national organised crime in all its types (drugs trafficking, illegal immigration mafias, arms trafficking, trafficking in human beings, massive destruction arms proliferation), and recently a special surveillance is being made on radical violent groups so-called anti-system.

For over twenty five years the police, and as a pioneer among the Spanish Security of the State Institutions in this field, is facing those risks from a global and comprehensive point of view, that is to say, to know the organisation, its leading figures, support networks, financial frameworks, links, supports, its penetration into the institutions, etc. It has been supported by a strong international and multi-national co-operation and a deployment of police officers posted to embassies in countries where a special attention is required to defend our interests. Those police officers are duly credited in the corresponding country and also co-operate with the police and national authorities.

We have also opened channels of co-operation and relationships with nearly all major intelligence, security and police services around the world.

In the last three months, and as some examples of this co-operation, the Spanish Police has co-operated with Italian and French Services in the arrest of the alleged terrorist Essid Sami BEN KHEMAIS SABER and

Omar Al Muhajer, arrested in Milan the day after his returning from Madrid, on last 4th April. Other major international operation has been carried out in Alicante, which led to the arrest of Mohamed BENSAKHRIA, Mohamed MELIANI and Mohamed BENAÏSSA – leader of the MELIANI commando, disrupted in Germany last December; they held guns an explosive material. Both arrests have represented a hard blow for the international Islamic terrorism in Europe, as those cells were trained in Afghanistan by Usama Ben Laden followers; being their mission to carry out a terrorist attack campaign in several European countries. Another recent example of successful co-operation is the arrest in Madrid, two weeks ago, of one of the most wanted terrorists in Europe, Pasquale BELSITO "Primula Nera", leader of the right-wing extremist group ANR (Armed Revolutionary Nucleus). BELSITO had two warrant arrests for extradition purposes, apart from being considered a mercenary in the armed conflicts of the former Yugoslavia and Lebanon.

"The Competitive Intelligence" **By Antonio Marquina Barrio**

The end of the Cold War led to review the roles of Intelligence Services in the Western Countries. The new situation had to be faced: it should be controlled the Intelligence Services and the secrecy culture enclosed and dismantled.

309

The result of the first approaches was the reorganisation of practically all intelligence services in the Western States, and particularly in the NATO. These services were given a new direction in accordance with the new challenges and preservation of a certain global status quo. Nevertheless, despite the new situation, the reorganisation turned out to be slightly conservative and the services would continue being a tool of the civil and military decision-makers.

The globalisation phenomenon was a main subject to be also considered before establishing structures, means and forms of the new intelligence.

Among allied countries, espionage took on a new dimension and therefore, changes undertaken affected the missions, being economic, industrial, financial and commercial intelligence – among others – came to the fore; to the structures and candidate profiles – diversification and higher competence were sought. Likewise, budgets initially decreased and then, they were raised as a consequence of technological acquisitions.

A question that was left unresolved was the amount of intelligence that was necessary to gather and the interference degree in the citizenship freedoms that was necessary to admit. The creation of a new image for this kind of services was also intended.

In relation to the competitive intelligence, the new intelligence should emerge from a clear selection and projection of the more basic questions

that could affect security, welfare and freedoms of citizens. To get that, it is necessary a suitable staff selection: "the best and the brightest ones" with a remarkable breadth of knowledge, a proven analytical refinement, honesty and a clear vocation to serve citizenship, but it is also important the operational field. All that entails an adequate remuneration.

Based on an adequate staff selection, the competitive intelligence has to settle its own goals and to be provided with the indispensable human and technical means.

Lastly, the strategic concept of NATO adopted in Washington in 1999, has recently shown new challenges: terrorism, religious extremism, extreme nationalism, drugs trafficking, natural disasters and massive destruction weapons. That is the reason why the police will have to consider "having its own intelligence" for all those situations where there is "a vague boundary between the police and the army and between intelligence and law enforcement". All that implies a reorganisation, more autonomy, technological means, and a highlighted emphasis on its own counter-intelligence. This last aspect will continue being as vital, or even more, as during the Cold War, according to the power and capacity of state and non-state actors.

"Relationship between Internal and External Security Policies"
By Alberto Navarro González

He describes Europe as an economic giant, the first economic and commercial power world-wide and also a first power as for aiding to development, but nevertheless with no political power. For that reason, the aim to be achieved is to convert its economic power into political influence capacity, that is to say, to become an actor in the world scene and to be able to export stability.

The Europe that is proclaiming values should be willing to defend them and therefore, it should have a series of capacities to overcome the present shortages of our economic giant, which are focused on communications, strategic transport and intelligence.

He wonders what role the police organisations are able to play in this context of civilian conflict management. He points out the Santa Maria de Feira (Portugal) Summit achievements, in the sense that the Union should have as an aim to have the capacity of deployment of a police contingent made up by five thousand police officers, a thousand out of them should be able to do it during the first thirty days of the conflict, and the remainder during the following sixty days.

He admits the difficulties that the achievement of such aims entails, mainly due to the existence of different police models, not only in the Union framework but also within the states themselves, and by the reluctance of the national states concerned to assign the police forces that in some cases are required for the maintenance of their internal security.

He describes the police organisations as a very valuable instrument for crisis management, as the police provides a series of advantages in comparison with the military units, such as their nearness to population, collection of information and elaboration of intelligence as a consequence of that nearness, the easy linkage between police roles and political management and above all, the police can constitute a sound linkage in the social development at long term.

"The Spanish Presidency 2002: Proposals for the III Pillar"
By Ana María Pastor Julián

She gives an overview of the development of the III Pillar from its origin up to the present moment; she explains its different types of working procedures, from consultative levels up to the decision one.

She stresses the Spanish experience gained in the former two Presidencies, in 1989 and 1995. In relation to the next holding of the European Presidency, she states that Tampere establishes a "scoreboard" both for subjects and aims, reviewed every six months, that constitute the guidelines informing the proposals of the next presidencies.

In relation to the Spanish proposals that could turn up relevant to the III Pillar, she mentions, among others, those oriented to strengthen crime prevention, fight against crime, money laundering and illegal drugs trafficking, by means of intensified co-operation and sharing good practices among police forces.

As regards the development of joint structures, she highlights the efforts to be done during the Spanish Presidency to implement and strengthen the joint investigation teams, European Police Chiefs Operational Task Force, European Police College.

As for the external border control, she discloses that among the actions of the Spanish Presidency, a common visa will be promoted to achieve documents more secure and prevent forgeries.

Fight against drugs is a major area of concern for the Secretariat of State for the Interior. She quotes the European Agenda in relation to drugs trafficking based on the establishment of an integrated perspective of the phenomenon and on the responsibilities shared by all countries and global and integrated actions to fight against this blight. In this sense, she puts special emphasis on the strategy consisting in developing actions aimed to reduce the demand - by preventing drugs consumption and treatment of drug addicts -, reducing the supply by means of repressive measures and the prosecution of crime and illegal growing, and promoting the international co-operation.